

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA NATURE JURIDIQUE DU REMPLOI

dans la Loi du 17 avril 1919

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 16 juin 1921, à 2 heures

PAR

R. ROMAN

Président : M. LARNAUDE, Professeur
Suffragants } MM. HÉMAR, Professeur
GIDEL, Chargé de cours

PARIS

JOUE ET C^{ie}, ÉDITEURS

15, Rue Racine, 15

—
1921

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA NATURE JURIDIQUE DU REMPLOI

dans la Loi du 17 avril 1919

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 16 juin 1921, à 2 heures

PAR

R. ROMAN



Président : M. LARNAUDE, Professeur

Sufragants } *MM. HÉMARD, Professeur*
GIDEL, Chargé de cours



PARIS

JOUVE ET C^{ie}, ÉDITEURS

15, Rue Racine, 15

1921

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA NATURE JURIDIQUE DU REMPLOI

dans la Loi du 17 avril 1919

La loi du 17 avril 1919 a consacré dans son article 1^{er} le principe du droit à la réparation des dommages résultant des faits de la guerre sous la forme suivante : « La République proclame l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre ».

Le rapprochement de ces deux termes : égalité et solidarité, évoque immédiatement les deux idées maitresses qui se sont heurtées au cours des débats législatifs et des discussions instituées autour du problème de la réparation des dommages causés par la guerre.

D'un côté, les partisans des droits de la collectivité supérieurs à ceux de l'individu, d'un droit social nouveau ; pour eux, la question de l'indemnisation de l'individu ne se posait pas : le seul problème à résoudre c'était la restauration des régions dévastées et l'idéal eût été que l'Etat, seul entrepreneur, réalisant lui-même cette restauration, pût replacer les sinistrés dans la situation même qu'ils possédaient avant la guerre, leur restituer les marchan-

dises et les mobiliers détruits ou volés par les Allemands, leur rendre leurs terres en état de culture et leurs maisons réparées ou reconstruites.

Cette idée avait inspiré le premier projet déposé par le Gouvernement le 11 mai 1915 (1), elle se retrouve atténuée par certains droits conférés à l'individu, mais dominante encore dans le rapport déposé par M. Desplas au nom de la Commission nommée par la Chambre des Députés (2).

C'est au nom de ce droit social nouveau que M. Desplas consent, au cours des débats, à inscrire dans la loi le terme de « réparation intégrale » qui, pour lui, est synonyme de la réparation des choses elles-mêmes opposée à l'idée de l'indemnisation des personnes.

En face de cette conception d'un droit social supérieur, dominant les intérêts de l'individu au point que les sinistrés, loin de posséder des droits, avaient au contraire à faire face à un véritable devoir, et que l'Etat entendait les considérer comme des intermédiaires, comme de simples entrepreneurs chargés d'agir pour le compte de la collectivité, s'est dressée dès le premier jour la thèse du droit de l'individu à être indemnisé : le dommage subi par suite d'un fait de la guerre confère au sinistré un véritable droit

1. J. O., du 13 mai 1915.

2. J. O., du 13 juillet 1916. Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juillet 1916.

vis-à-vis de l'Etat : celui d'être indemnisé de la perte qu'il a subi dans son patrimoine.

Cette conception du « droit » de l'individu a été énergiquement et éloquemment défendue dès l'origine par le « Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre » qui, sous la Présidence de M. Larnaude, Doyen de la Faculté de Droit de Paris, s'était consacré à la tâche de faire entrer dans le domaine du Droit le devoir de réparation incombant à l'Etat qui, jusqu'alors, avait été considéré comme dérivant plutôt de l'idée de secours (1).

Nous ne chercherons pas à déterminer dans quelle mesure l'une ou l'autre des deux thèses en présence a triomphé, ou du moins nous ne le ferons que lorsque les discussions qui se sont élevées à ce sujet nous permettront d'atteindre notre but qui est de dégager la nature juridique du Remploi.

Dans l'ouvrage qu'a publié le Comité National d'Action pour la réparation des dommages de guerre, M. Louis Rolland a montré (2) comment les deux

1. Sur le fondement du droit à la réparation voir les diverses publications du Comité national d'action pour la réparation des dommages causés par la guerre et notamment : Joseph Barthélémy, *Le Principe de la réparation intégrale* ; Hauriou, *Principe et étendue du droit à indemnité* ; Larnaude, *Réparation des dommages de guerre*, Carré de Malberg et *Fondement du droit à réparation*.

2. La loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages cau-

conceptions : celle de l'égalité devant les charges de la guerre, qui devait entraîner le droit individuel à une indemnité, et celle de la solidarité, qui faisait de la loi une loi de reconstitution du milieu économique, du milieu social, se sont combinées.

Pour M. Rolland, la loi du 17 avril 1919 « si elle « découle de la solidarité nationale pour une certaine « part, se fonde surtout sur le principe de l'égalité « devant les charges. La loi est une loi de reconstitution. Elle tend à la restauration économique et « sociale de multiples manières. Mais elle est avant « tout une loi d'indemnisation » (1).

Nous verrons en effet que le texte définitivement voté par le Parlement reconnaît à l'individu un droit personnel d'indemnisation sans mettre aucune obligation à sa charge (2).

Cette combinaison des deux conceptions qui, à première vue peuvent paraître inconciliables (3), s'est faite par le « Remploi ». Qu'est-ce que le « Remploi », quels droits nouveaux cette conception va-

sés par les faits de la guerre par Louis Rolland, professeur à l'Université de Nancy.

1. Louis Rolland, *op. cit.*, p. 31.

2. « La notion du « droit » interdit au débiteur « d'imposer à « son créancier telle ou telle modalité de l'emploi des sommes « qu'il est obligé de lui verser » (Joseph Barthélémy, *Le Principe de la réparation intégrale des dommages causés par la guerre*, p. 12. Publications du Comité national d'action).

3. René Jacquelin, *Le Droit social et la réparation des dommages causés par la guerre*.

t-elle donner aux sinistrés, quelles obligations vait-elle leur imposer ?

C'est ce que nous nous proposons de rechercher au cours de la présente étude, c'est ce qu'il est possible de déterminer, croyons-nous, sans entrer dans l'examen des discussions qui se sont élevées sur le caractère obligatoire ou facultatif que doit présenter le Remploi.

Nous retrouverons d'ailleurs cette question au cours de notre étude ; qu'il nous suffise pour le moment de rappeler que le Sénat et la Chambre, qui proclamaient tous deux la nécessité du Remploi, condition de la restauration des régions dévastées, différaient sur le caractère à donner à ce remploi.

Pour la Chambre, il y avait obligation de contribuer à cette restauration et la sanction de cette obligation, c'était la déchéance de tous droits à indemnité pour le sinistré qui prétendait se soustraire à cette charge nouvelle issue du principe de la solidarité nationale.

Pour le Sénat, au contraire, il fallait proclamer en premier lieu le droit personnel du sinistré à une indemnité, droit qui n'était que la conséquence du principe de l'égalité de tous les Français devant les charges de la guerre, sauf à encourager le remploi, c'est-à-dire la reconstitution des régions dévastées, par diverses primes.

C'est la thèse du Sénat qui a fini par triompher,

c'est donc, comme l'a montré M. Rolland, la priorité accordée au droit individuel sur le droit social.

Remarquons d'ailleurs que les partisans du droit individuel eux-mêmes avaient toujours admis que le « droit nouveau » qui allait être consacré pouvait être soumis à certaines restrictions dans l'intérêt social (1).

Nous diviserons cette étude en trois parties : dans la première, suivant l'ordre des débats à la Chambre et au Sénat, nous essaierons de nous faire une idée d'ensemble du remploi, d'en dégager la nature juridique.

Nous essaierons ensuite de donner une théorie générale de ce principe, essentiellement nouveau, introduit dans notre droit écrit.

Dans la dernière partie, enfin, nous déduirons les conséquences de ce principe en essayant de résoudre, par l'application de la théorie générale que nous aurons dégagée, certaines difficultés que la pratique a révélées, certains cas d'espèces que nous avons eu l'occasion de rencontrer dans la pratique.

1. Voir notamment : Larnaude. Conférence faite le 20 janvier 1916 à l'Ecole des Hautes Etudes sociales. F. Alcan éditeur.

I. — DÉBATS PARLEMENTAIRES

1^o) La Commission de 44 membres nommée par la Chambre des Députés pour étudier les divers projets et propositions de loi ayant pour objet la réparation des dommages causés par la guerre s'était inspiré en premier lieu de la nécessité de reconstruire les régions dévastées par l'invasion, de leur restituer leur prospérité qui était avant la guerre l'un des facteurs principaux de la prospérité française.

Elle ne faisait d'ailleurs que suivre les directives données par le premier projet déposé le 11 mai 1915 par le Gouvernement, et dans lequel on trouvait l'affirmation sous une forme brutale de la prédominance du droit de la collectivité : « les dommages causés aux meubles et aux immeubles seront réparés » ; — c'était nier le dommage subi par les personnes ; — et « les réclamations prévues par le présent projet ne pourront faire l'objet d'aucun recours judiciaire ». — c'était nier le « droit » de l'individu, le droit que semblait avoir consacré l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914.

Pour l'auteur de ce premier projet l'obligation de réparer inscrite dans la loi du 26 décembre 1914 liait la nation, non pas vis-à-vis de certains de ses membres victimes de l'invasion, mais vis-à-vis d'elle-même, vis-à-vis de la collectivité qui avait souffert dans ses biens, dans sa prospérité, des conséquences de la guerre.

Atténuant, dans la forme tout au moins, ce que le principe pouvait avoir de trop rigoureux la Commission de la Chambre n'en persistait pas moins à donner la priorité au droit de la collectivité sur celui de l'individu.

Nous allons d'ailleurs suivre dans le rapport lui-même le développement de la pensée de la Commission.

Après avoir posé qu'il était impossible de trouver dans le droit positif en vigueur ou dans la pratique judiciaire le fondement d'une obligation incombant à l'Etat de réparer les dommages de guerre, la Commission, ou plutôt le rapporteur exprimant la pensée de la majorité, donnait comme fondement au droit des victimes de la guerre, le principe de la solidarité nationale.

Et il en déduisait immédiatement la conséquence logique : « les obligations et les droits résultant de « la solidarité ne sont pas unilatéraux » et, « si l'Etat « doit protéger les individus contre la ruine et la « souffrance parce que cette ruine le ruinerait et qu'il

« souffrirait de cette souffrance, les individus doivent,
« pour des motifs inversement analogues, accepter
« s'il le faut des règles pour rétablir la prospérité de
« l'Etat quand elle est atteinte ou menacée, car ils
« subiraient nécessairement les répercussions résultant
« tant de l'appauvrissement de celui-ci (1). »

L'individu est donc bien sacrifié à la collectivité, il n'a en tous cas de droits que comme membre de cette collectivité et ces droits sont inséparables des obligations qui lui incombent.

L'application de ces principes amenait l'auteur du rapport à proclamer que la réparation doit être « intégrale » et il entendait par là, la « réparation intégrale des dommages causés aux choses par la reconstitution même de ces choses », et « pour que les ravages causés par la guerre soient effacés au point de vue économique ce qu'il faut c'est que les victimes soient replacées dans une situation équivalente à celle d'autrefois (2) ».

Plus loin encore, la même idée revient : « la réparation par indemnité pure et simple ne correspond pas au but que nous devons poursuivre, et, seule, la réparation par reconstitution de la chose détruite peut aboutir à la réparation intégrale (3) ».

1. Rapport de M. Desplas, annexe au procès-verbal de la séance du 13 juillet 1916, p. 25.

2. Rapport Desplas, p. 40.

3. Rapport Desplas, p. 41.

La conséquence logique de cette conception, c'est que l'Etat devrait reconstituer lui-même, mais en présence des inextricables difficultés que présenterait une telle opération, la Commission préconise un moyen terme.

Dans un certain nombre de cas l'Etat se libérera par la dation en paiement d'objets de même nature, « mais cette hypothèse devant malheureusement « demeurer exceptionnelle, dans les autres hypo- « thèses ce sera le sinistré lui-même qui, à l'aide des « fonds reçus de l'Etat, effectuera la « reconstitution », « c'est ce que, dans la pratique, on a désigné sous le « nom de remploi (1) ».

Le but c'est donc la reconstitution même des choses détruites, et, dans le cas où l'Etat est obligé, pour opérer cette reconstitution, de s'adresser au sinistré lui-même, cette opération prend le nom de « remploi ».

L'objection tirée des droits de l'individu opposés aux droits du corps social est réfutée par M. Desplas par un argument caractéristique, il fait tenir au législateur s'adressant au sinistré ce langage : « Tu « as perdu une usine, une ferme, une maison ; je vais « te les rendre. Mais dans ton intérêt même, au lieu « d'en effectuer moi-même la reconstitution, je vais « te laisser ce soin (2). »

1. Rapport Desplas, p. 43.

2. Rapport Desplas, p. 43.

C'est autour et à propos du « remploi », ce terme juridique nouveau, tout au moins par la conception qu'il concrétise, et que nous rencontrerons constamment dans la suite, que se sont livrées pendant près de trois ans les batailles les plus acharnées entre les partisans du « droit social » nouveau et les défenseurs du droit individuel ; pour la Commission, le remploi c'est la « reconstitution » ou plutôt le moyen d'aboutir à cette reconstitution, de mener à bien l'œuvre nationale qui s'impose au Parlement et au pays : la restauration des régions dévastées.

Cette nécessité de la reconstitution domine à tel point le projet de la Commission que le rapporteur aboutit à la négation presque absolue du droit individuel.

C'est ainsi que pour définir les rapports qui naîtront entre l'Etat et le bénéficiaire des nouvelles dispositions la Commission n'hésite pas à employer le mot de « mandat » : « la situation se définit plutôt « par l'idée d'une sorte de mandat. Le sinistré reçoit « une somme à la charge de l'employer dans un but « déterminé et la réparation à laquelle il a droit va « résulter non pas de la remise de la somme mais de « l'usage qu'il en devra faire. Cette somme nous « l'appelons improprement indemnité et nous dési-
« gnerons par le terme de remploi l'obligation qui « lui est imposée (1) ».

1. Rapport Desplas, p. 165.

L'Etat ne va donc pas se désintéresser de l'usage de la somme qu'il versera puisque son but ce n'est pas l'indemnisation des victimes mais plutôt la réparation des dommages subis par la collectivité, et que cette réparation résultera précisément du emploi que le rapport définit : « l'usage qui sera fait de l'indemnité (1) ».

Il était en effet impossible, étant donné le but que se proposait la Commission, de dissocier les deux termes du problème : indemnité et usage ou emploi de l'indemnité. La Commission voyait dans cet usage au profit de la collectivité la justification des sacrifices très lourds que le projet imposait à l'ensemble de la nation.

Remployer c'était reconstruire l'immeuble détruit, c'était faire revivre l'usine et la ferme, le village et la cité, c'était rendre la vie à des contrées dévastées, c'était donc réparer le dommage subi par tous ceux : commerçants, ouvriers, paysans qui, sans subir de préjudice direct, se trouveraient, après l'évacuation par l'ennemi des régions envahies, démunis de toute possibilité de travail, de tout moyen d'existence par suite de la destruction, de la disparition même, du milieu où s'exerçait leur activité.

Cette reconstitution du milieu lui-même n'était pas seulement le meilleur moyen d'effacer les consé-

1. Rapport Desplas, p. 165.

quences de la guerre pour tous les habitants des régions dévastées quelle que fut leur situation sociale, c'était également la possibilité de rendre à l'ensemble du pays son ancienne prospérité, c'était rendre à la commune et au département ses sources de revenus, c'était effacer les conséquences désastreuses de l'invasion, c'était replacer la France entière dans son ancienne situation puisque une grande partie de sa prospérité était faite de celle des départements envahis.

Toutes ces considérations amenaient en fait le rapporteur à dénier presque toute portée au droit individuel au profit du droit social qui entraînait l'obligation du remploi dont le rapporteur donne cette nouvelle définition : « l'opération par laquelle le « bénéficiaire de l'indemnité emploie cette indemnité « à reconstituer, dans certaines conditions et sous « certaines réserves, l'objet même qui a souffert du « dommage (1) ».

Citons également cet autre passage du rapport : « le remploi seul assure la réparation intégrale des « dommages causés par la guerre. Il assure de la façon « la plus complète et la plus large la réparation des « dommages indirects, que des considérations pratiques, ainsi que les principes généraux du droit, « nous ont empêché de réparer directement. L'Etat

2. Rapport Desplas, p. 167.

« agira donc non seulement logiquement et pratique-
« ment, mais encore juridiquement, en réparant le
« dommage causé aux victimes de la guerre par la
« reconstitution de la chose détruite (1) ».

« Il ne s'agit donc pas, à vrai dire, d'une indemni-
« té sur laquelle le bénéficiaire acquerrait un droit de
« propriété, mais d'une somme allouée à celui-ci dans
« un but déterminé et en vue de l'employer aux lieu et
« place de l'Etat à l'œuvre de réparation ». (2)

Toutes ces citations peuvent paraître ne constituer que des redites mais elles nous permettront de dégager avec certitude la pensée de la Commission.

La Commission se trouvait placée entre deux conceptions très nettes : celles du droit individuel, éloquemment défendue dans la presse et au sein de la Commission même par quelques uns de ses membres et qui aurait entraîné pour l'Etat l'obligation de verser une indemnité dont le sinistré aurait eu la libre disposition (3) ; et celle d'un droit social nouveau, le droit de la Société française prise dans son ensemble d'assurer par les moyens jugés par elle les meilleurs la reconstitution des Régions dévastées.

1. Rapport Desplas, p. 169.

2. Rapport Desplas, p. 172.

3. Cette conception avait été dès l'origine celle du Comité National d'Action pour la réparation des dommages causés par la guerre dont tous les efforts ont été constamment tendus vers le même objet : faire consacrer le « droit » du sinistré à une réparation.

Après de longues délibérations elle a entendu consacrer ce droit social nouveau et, sacrifiant le droit de l'individu, elle ne considère plus celui-ci que comme un mandataire de l'Etat agissant sous son contrôle et avec son autorisation : la forme donnée à ce droit nouveau c'est le « Remploi » c'est-à-dire l'affectation de l'indemnité à la reconstitution du bien détruit. A la base de la conception du remploi nous trouvons donc déjà l'idée de reconstitution.

Et la Commission ne laissait que peu de latitude dans l'exercice de ce droit puisqu'elle exigeait le remploi en identique et en similaire sur le lieu même du dommage ; mais tenant compte toutefois de l'impossibilité de reconstruire à l'emplacement même de l'immeuble détruit, elle admettait que la zone du remploi pouvait s'étendre à l'ensemble de la commune où avait eu lieu le sinistre ainsi qu'aux communes limitrophes.

Le Remploi doit donc être exclusivement territorial faute de quoi il ne répondrait pas au but du législateur, la reconstitution de la Région dévastée.

* * *

Tel qu'il s'est présenté jusqu'ici, le remploi s'appliquait à tous les immeubles par nature mais il devait logiquement s'étendre en même temps aux immeubles par destination qui ne constituent que des accessoires du fonds.

A quoi servirait en effet de « reconstituer l'immeuble, l'usine, la grosse ferme, ou l'établissement commercial si l'on ne reconstituait en même temps « l'outillage qui y était installé et assurait l'exploitation » (1).

Le but du législateur ainsi défini devait l'amener à écarter l'application de l'article 524 du Code Civil (2) qui ne considère les outillages comme immeubles par destination que dans le seul cas où ils appartiennent au propriétaire du fonds, cette distinction n'entraînant aucune conséquence au point de vue économique. Aussi l'article 10 du projet déposé par la Commission assimilait-il les outillages industriels, commerciaux ou agricoles aux immeubles, même quand ils n'appartenaient pas au propriétaire de l'immeuble dans lequel ils étaient placés.

1. Rapport Desplas, p. 208.

2. La différence entre le régime du droit commun (art. 524 du Code civil) et le régime institué par la loi du 17 avril 1919 (art. 2) est parfaitement mis en lumière dans un avis du Comité Consultatif des dommages de guerre du 8 octobre 1919 :

« Qu'à la vérité l'article 2 § 2-3° de la loi du 17 avril 1919 prévoit que les outillages, accessoires et animaux appartenant à une exploitation commerciale, industrielle ou agricole seront pour l'application de la loi, considérés comme immeubles par destination, qu'ils appartiennent à l'exploitant ou au propriétaire de l'immeuble ; qu'il semble en résulter que le rattachement d'un meuble à une exploitation industrielle, commerciale ou agricole suffit à lui conférer le caractère d'immeuble par destination.

« Mais que à la lecture du texte de l'article 2 § 2-3° il apparaît que la loi du 17 avril 1919 n'a entendu modifier les règles posées par le Code civil, en ce qui concerne la détermination des immeubles par destination qu'en ce qui touche la personne ayant

Les modalités du remploi sont les mêmes, qu'il s'agisse d'immeubles par nature ou d'immeubles par destination c'est toujours la reconstruction, la reconstitution que vise le législateur.

Arrivé à ce point de ce raisonnement il semble que la Commission eût pu en conclure que cette reconstitution de l'usine, de la ferme, de l'établissement commercial rendait nécessaire que le même traitement fut appliqué aux matières nécessaires à l'agriculteur, au commerçant, à l'industriel : l'agriculteur a besoin d'engrais, de semences, de nourritures pour ses animaux s'il veut reprendre son exploitation ; le

« ment la nécessité que le meuble ait été placé sur le fonds ou
« attaché au fonds à perpétuelle demeure qu'en parlant des objets
« qui appartiennent à l'exploitant ou au propriétaire de l'im-
« meuble l'article 2 § 2-3° évoque au contraire l'idée de ce ratta-
« chement nécessaire de l'immeuble par destination à un immeuble
« par nature.

« Que cette indication est corroborée par la discussion qui a eu
« lieu à la Chambre le 5 octobre 1916 (*J. Off.* du 6 octobre p. 2036)
« qualité pour conférer au meuble la qualité d'immeuble, l'exploit-
« tant du fonds étant mis à cet égard sur le même pied que le
« propriétaire de l'immeuble ;

« Qu'en revanche la loi ne paraît pas avoir voulu modifier les
« autres conditions posées par l'article 524 du Code civil et notam-
« ment au sujet des bateaux servant à la navigation fluviale, qui, d'après
« les déclarations du rapporteur, doivent être réputés meubles,
« conformément à la classification du Code civil, et doivent ran-
« gés parmi les meubles auxquels l'article 13 de la loi attribue la
« valeur de remplacement.

(*Bul. de Lég. et de Jur. Dép. du Nord*, vol. I, p. 389.) Voir également réponse à une question écrite : « on ne peut reconnaître au matériel agricole et aux animaux de ferme le caractère d'immeubles par destination que s'ils sont affectés spécialement au fonds (*J. Off.* du 7 décembre 1920).

commerçant, de marchandises pour reconstituer son fonds de commerce ; l'industriel, de matières premières pour alimenter son usine.

La Commission qui n'avait pas cru devoir se ranger à cette manière de voir, énergiquement soutenue par l'un de ses membres M. Grousseau, reconnaissait que la question restait entière et s'en rapportait aux débats qui auraient lieu devant le Parlement du soin de solutionner cet important problème.

Tout en écartant, provisoirement du moins, l'idée du emploi, de reconstitution par conséquent, pour les meubles, la Commission était bien contrainte de reconnaître que la reconstitution serait dans certains cas impossible si le sinistré ne disposait pas des moyens nécessaires pour se procurer certains meubles.

Cette préoccupation l'amenait à insérer dans son projet un article 12 aux termes duquel : « si l'attributaire affecte l'indemnité en ce qui concerne les meubles, soit au remplacement des objets mobiliers, soit à la reprise de l'exploitation ou de la profession, soit à un usage industriel, commercial ou agricole dans les conditions des deux derniers paragraphes de l'article 5 (obligation de remployer dans la commune du dommage), elle lui sera versée en espèces. »

Cette idée du emploi, de la reconstitution, domine à un tel point le législateur qu'il consent à mettre

les meubles sur le même pied que les immeubles au point de vue de mode d'indemnisation lorsque l'usage auquel le sinistré destine l'indemnité se rattache à cette reconstitution. Et l'assimilation porte même sur les modalités, sur les conditions de l'indemnisation, puisque le sinistré est tenu d'employer l'indemnité dans le rayon même où doit se faire le remploi immobilier c'est-à-dire de donner à cette indemnité une affectation strictement territoriale.

Si ce n'est plus tout à fait la conception du remploi, elle s'en rapproche en tous cas étrangement, et le rapport après avoir énuméré les divers cas d'application de l'article 12 ajoutait : « l'indemnité sera « payée en espèces sur justification du remploi et « suivant les modalités prévues pour les indemnités « immobilières (1) ».

Toutefois le mot remploi qui entraînait l'obligation de la reconstitution de la chose même ne lui paraissant pas s'appliquer aux meubles, le rapporteur ajoutait quelques lignes plus loin : « en matière de « meubles il y a « emploi » et non pas « remploi ».

Et l'« emploi », c'est bien toujours la reconstitution puisqu'il va permettre : soit de remplacer les meubles détruits, soit de reprendre l'exploitation car si cette reprise est facilitée dans bien des hypothèses par la reconstitution de l'outillage, il n'en reste pas moins que la remise en mouvement de

1. Rapport Desplas, page 214.

l'exploitation comporte l'acquisition d'autres objets mobiliers et l'engagement d'autres dépenses.

Il suffira même pour qu'il y ait emploi que le montant de l'indemnité soit affecté, plus généralement, à un usage industriel, commercial ou agricole et le rapporteur ajoute : « nous dirons emploi ou « remploi car on ne cherche pas si la dépense faite « tend à reconstituer les choses détruites. Dans « cette catégorie rentreront notamment les achats de « matières premières pour l'industrie (1). »

Donc, en matière immobilière, « remploi » c'est-à-dire obligation pour le sinistré de consacrer la somme qui lui est attribuée à la reconstitution de la chose détruite et, en matière mobilière, « emploi » c'est-à-dire obligation pour le sinistré de donner à la somme qui lui est attribuée une affectation se rapportant à cette même reconstitution s'il veut bénéficier de l'avantage du paiement en espèces.

Le remploi ou l'emploi de l'indemnité c'est donc son affectation à la reconstitution, c'est la « reconstitution » même ; la seule différence entre le remploi et l'emploi tient à la nature même des choses, car s'il était naturel et légitime d'exiger que les immeubles fussent reconstruits ou reconstitués, il ne pouvait venir à la pensée d'imposer la même exigence pour les meubles ; la Commission se contentait donc pour

1. Rapport Desplas, page 214.

l'indemnité mobilière d'en exiger l'affectation soit au remplacement des meubles soit à un usage industriel, commercial ou agricole, la plus grande latitude était laissée à l'attributaire à la seule condition de respecter le principe de territorialité qui, nous l'avons vu, est inséparable de la « reconstitution ».

2° Nous abordons maintenant l'examen des débats qui ont eu lieu devant la Chambre et qui ont abouti au vote d'un premier texte qui devait d'ailleurs être profondément remanié, le Sénat ayant refusé de s'associer à certaines des conceptions de la Chambre des Députés notamment au principe de l'obligation du emploi.

Le caractère de la loi est, dès les premières séances, mis en parfaite lumière tant par le rapporteur : « Comment réparer les ruines : par la reconstitution « des choses, par le rétablissement du milieu économique et social (1) », que par M. Lafont : « Ce n'est « pas une loi d'indemnité mais une loi de solidarité « nationale et une loi de reconstitution du milieu « économique » (2).

Un amendement soutenu par M. Abel Gardey et qui tendait à permettre au sinistré d'effectuer le emploi dans une commune quelconque du territoire français, fut repoussé à une forte majorité par la Chambre ; c'était la consécration du caractère de

1. Séance du 3 oct. 1916. *J. Off.*, du 4 oct., p. 1979.

2. Séance du 5 oct. 1916. *J. Off.*, du 6 oct., p. 2029.

territorialité du remploi, caractère inséparable d'ailleurs de la « reconstitution ». On ne reconstitue pas, on ne contribue nullement à la restauration des régions dévastées si l'on va exercer son activité dans une partie non envahie du territoire français ; la contradiction était flagrante, le but même qu'avait poursuivi la Commission n'aurait pu être atteint si le « remploi » avait reçu une telle extension.

De nombreuses interventions des partisans du droit individuel permettent à la Chambre d'affirmer son intention de faire sienne la conception de sa Commission sur le « remploi » équivalent de « reconstitution ». La Chambre ne veut pas admettre que l'Etat soit tenu à indemniser les sinistrés sans pouvoir suivre et contrôler l'usage de cette indemnité, ce qui importe, pour elle comme pour sa Commission, c'est la restauration des régions dévastées, c'est la reconstitution : le droit social prime le droit de l'individu.

Le Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre ne s'était d'ailleurs pas élevé contre le remploi en lui-même, tout le monde en étant partisan puisqu'il devait assurer la restauration des régions dévastées, mais contre le caractère d'obligation que voulait lui donner la Chambre des députés (1).

1. *La question du remploi*. Observations présentées en Assem-

Partisans du droit social et partisans du droit individuel s'accordaient en effet pour proclamer que les sinistrés devraient employer l'indemnité qui leur serait versée à la reconstitution des choses détruites, mais les seconds voulaient faire confiance à l'individu tandis que les premiers craignaient que la liberté n'eût comme conséquence un exode et par conséquent un abandon des régions dévastées (1).

La question des meubles se pose au cours de la séance du 19 octobre et le projet de la Commission est violemment attaqué, notamment par MM. Ceccaldi et Grousseau qui lui reprochent, en indemnisant le sinistré à concurrence de la valeur des meubles en 1914, de mettre obstacle à la restauration des Régions dévastées, la reprise économique de ces régions ne pouvant être assurée uniquement par la reconstruction des immeubles.

C'est d'abord M. Ceccaldi : « Si la Chambre a la « volonté de démontrer à nos populations évacuées

blée plénière du Conseil Directeur et des commissions juridiques et techniques du 9 juin 1916. Publications du Comité National.

1. Le Comité national d'action admettait également la possibilité d'un contrôle par l'Etat : « Il serait bien établi d'ailleurs « que pour l'emploi de ces primes de cherté (correspondant à la « différence entre la valeur au jour du dommage et les frais de « reconstruction) l'Etat pourrait exercer le contrôle et exiger les « justifications nécessaires. L'Etat donne en effet en un certain « sens plus qu'il ne doit strictement. Il donne de son argent et « cet argent qu'il donne il est trop juste qu'il puisse en surveiller « l'emploi ». L. Larnaude. *La réparation des dommages causés par la guerre. Principe et applications* p. 20.

« ou sinistrées que les efforts de la Commission tendent à remettre chacun en possession des biens
« pouvant profiter à la collectivité, aucune différence
« ne saurait être établie entre les immeubles et les
« meubles ayant une utilité industrielle, commerciale, agricole, professionnelle ou domestique. La
« valeur de remplacement s'impose. Elle doit être
« accordée non seulement pour éviter, comme le dit
« le gouvernement dans l'exposé des motifs du projet de loi, toute injustice et tout arbitraire mais
« pour rendre possible cette vie intensive dont le
« rapporteur nous vantait les bienfaits (1). »

C'était mettre en lumière le lien qui rattachait cette question de l'attribution de la valeur de remplacement, pour certains meubles tout au moins, au problème de la reconstitution qui, constamment, avait dominé aussi bien les discussions de la Commission que les débats de la Chambre et qui, jusqu'à la fin des débats, devait s'imposer au législateur.

Quant à M. Grousseau, qui avait plus spécialement en vue le problème de la reconstitution de l'industrie, il fait ressortir que les meubles ont souvent une plus grande importance que les immeubles parce que quand la matière fait défaut, « l'outillage ressemble à cette matière inerte dont la faculté de
« production est nulle », il fait remarquer également

1. *J. O.*, du 20 oct. 1916, p. 3064.

les impossibilités auxquelles vont se heurter les industriels qui veulent procéder à la mise en marche de leurs usines alors que la Commission leur refuse la matière première qu'ils réclament.

Notons en passant que ces arguments ne s'appliquent pas exclusivement aux industriels qui transforment eux-mêmes la matière première qu'ils achètent, mais également, et avec plus de force encore, aux industriels qui se contentent de transformer la matière qui leur est confiée par d'autres : nous retrouverons cette question dans la dernière partie de notre étude.

Les députés qui réclamaient l'élargissement de la conception de la Commission n'avaient pas manqué au cours de cette même séance de rappeler, pour en tirer argument en faveur de leur thèse, les paroles prononcées par le Ministre de la Justice, au cours de la séance du 3 octobre 1916 : « Ce que nous vous
« demandons de voter c'est un projet de loi que je
« qualifierai de projet de loi objectif, nous voulons
« restaurer le commerce, l'agriculture, l'industrie.
« Nous voulons les restaurer à travers les personnes
« auxquelles les indemnités seront versées et que
« nous considérons beaucoup plus comme des dépo-
« sitaires et des intermédiaires de l'indemnité que
« comme les véritables bénéficiaires (1).

1. J. O. du 4 oct. 1916, p. 1991.

Dans la logique du système adopté par la Commission et consacré par les premiers votes de la Chambre la nation, en indemnisant les dommages causés par les faits de la guerre, a moins en vue la réparation des dommages individuels que la renaissance des régions envahies et, à ce point de vue, il n'est pas douteux que les facilités qui seront données pour reconstituer les stocks concourront directement à cette œuvre éminemment désirable de la restauration, de la reconstitution.

A la suite de ces interventions, la Commission, qui n'avait d'ailleurs décidé qu'après de longues hésitations qu'il ne serait pas tenu compte de la valeur de remplacement pour la fixation du montant de l'indemnité, revenait sur sa décision et, dans la séance du 24 octobre, elle indiquait les motifs de son changement d'attitude.

C'est le rapporteur d'abord qui explique : « en outre de l'outillage nous fournirons encore au prix de remplacement une certaine quantité de matières premières pour permettre aux industriels et agriculteurs de franchir les passages difficiles ».

C'est M. Lebrun qui précise : « La Commission a fait sien le système du remploi : obliger les sinistrés à la reconstitution des régions dévastées et, dans cette mesure, leur donner les éléments essentiels pour la reconstitution mais du moins faut-il l'accepter avec toutes ses conséquences.

« Il jouait tout d'abord sur les immeubles parce
« que s'agissant d'une reconstitution c'est ce qui
« frappe avant toute chose mais à ce moment il
« n'était question que de la valeur vénale pour les
« meubles. C'était une solution insuffisante, illo-
« gique, nous avons donc admis le principe pour
« l'outillage.

« Eh bien, nous ne sommes pas allés à ce moment
« jusqu'au bout de la logique. Il nous est apparu,
« puisque nous donnions de quoi reconstruire l'im-
« meuble, le matériel et l'outillage, rationnel de joindre
« le stock normal de matières premières. Faisant cela
« nous étions dans la logique de la loi (1) ».

Cette dernière intervention est d'autant plus inté-
ressante qu'elle nous fait assister à l'évolution de
la pensée de la Commission. Celle-ci avait, pour
reprendre les expression du rapport de M. Hébrard
de Villeneuve, « à déterminer le critérium des éva-
« luations et à choisir entre les deux thèses oppo-
« sées ; d'après la première, l'évaluation des dom-
« mages doit être basée sur la dépense qui sera
« nécessaire pour la reconstitution, le rétablisse-
« ment des choses détruites... ; d'après la seconde,
« le critérium de l'évaluation des dommages est la
« valeur qu'avait l'objet détruit au moment de sa
« destruction (2).

1. *J. O.* du 25 oct. 1916, p. 3117.

2. *Rapport général sur les méthodes d'évaluation des dom-*

Pour la Commission, la notion d' « indemnité » est inséparable de l'évaluation faite d'après la valeur de l'objet détruit, c'est le droit commun tel qu'il est appliqué en matières d'assurances notamment. Par contre la notion de remploi, de reconstitution entraîne l'obligation d'évaluer les dommages sur la base des dépenses nécessaires pour la reconstitution. Cette idée reviendra d'ailleurs souvent au cours des débats : l'indemnité, c'est le droit commun, donc l'évaluation sur la base de la valeur de l'objet détruit ou enlevé ; le remploi, c'est le droit nouveau et c'est l'indemnisation d'après la valeur actuelle.

Cette opposition entre les deux méthodes de fixation du montant de l'indemnité a été également mise en lumière dans les travaux du Comité National d'Action pour la réparation des dommages causés par la guerre (1).

Le système du remploi, de la reconstitution, n'ayant paru tout d'abord comme nous l'indique M. Lebrun, s'appliquer qu'aux immeubles, la perte des objets

mages présenté le 27 mai 1915 au nom de la commission supérieure par M. Hébrard de Villeneuve.

1. L. Larnaude, *La Réparation des dommages de guerre* : « Pour ceux qui se placent au point de vue de la théorie des dommages et intérêts dans le droit privé... l'Etat ne doit jamais que l'indemnité représentative du dommage évalué au moment où il s'est produit. Il semble au premier chef antijuridique de vouloir se placer pour évaluer le dommage à une époque postérieure au moment où il s'est produit. »

Plus loin en faveur de la méthode opposée, celle de l'indemni-

meubles ne donnait droit qu'à la valeur de ces objets au jour de l'enlèvement ou de la destruction, à une « indemnité » calculée conformément aux principes du droit commun.

Mais aussitôt qu'il est question de donner la valeur de remplacement, l'idée d'indemnité est écartée et c'est celle de reconstitution qui intervient. Si la Commission se rallie au principe de la valeur de remplacement c'est parce qu'il s'agit de meubles à reconstituer. C'est déjà la prime à la reconstitution dont le Sénat fera la base de son système.

M. Klotz, président de la Commission, intervenant ensuite motive ainsi les dispositions nouvelles qui sont soumises à la Chambre : « le principe qui donne mine cette loi c'est l'obligation du emploi. A quoi peut servir pour restaurer la vie économique de donner l'argent nécessaire à la reconstitution de l'usine ou de la ferme, à la reconstitution de l'outilage, si vous ne permettez pas aux métiers de fonctionner, à l'industriel d'acquérir le charbon indispensable à la remise en marche de son établissement ».

A la suite de cette discussion, la Chambre, écartant

sation basée sur les prix de reconstruction, le Doyen de la Faculté de Droit faisait observer qu'il serait très difficilement soutenable que l'Etat intéressé à la reconstitution ne donnât qu'une somme insuffisante pour y faire face. « Au point de vue social et économique on comprend qu'on puisse imaginer des primes de cherté comme le propose le Comité National. »

les amendements qui tendaient à élargir le texte arrêté par la Commission, vote l'article 9 qui assimile aux immeubles, quant aux règles et modalités de la réparation, « notamment : ceux (les dommages) « causés aux matières premières ... »

Cette assimilation entre les meubles et les immeubles est consacrée à nouveau par le vote de l'article 12 au terme duquel : « Si l'attributaire affecte « l'indemnité soit au remplacement des objets mobiliers, soit à la reprise de l'exploitation ou de la « profession, soit à un usage industriel, commercial « ou agricole, ou s'il effectue le remploi dans les « conditions de l'article 5, elle lui sera versée en « espèces. »

L'examen de ces textes va donc nous permettre de nous représenter ce qu'est pour la Chambre ce « remploi » qui a dominé tous les débats.

Le remploi c'est la reconstitution, c'est évidemment la négation du droit individuel mais cette négation est précisément pour la Chambre la justification d'un système qui accorde au sinistré plus que l'indemnité à laquelle lui donnerait droit les principes du droit commun puisqu'il va permettre de lui allouer la somme nécessaire pour reconstruire les bâtiments, pour reconstituer l'outillage et que cette somme, il était aisé de le prévoir, va être bien supérieure à la valeur de l'objet détruit.

Seul le remploi « peut favoriser la renaissance de

« nos régions, seul il permet d'accorder aux sinistrés
« la réparation vraiment large et féconde du dom-
« mage subi (1) ».

Si des immeubles nous passons aux meubles, nous ne saurions mieux faire, pour dégager le sens des votes de la Chambre, que de citer les paroles de M. Klotz, président de la Commission : « Là encore
« l'idée maîtresse de la loi s'est imposée avec force
« et votre Commission aurait eu mauvaise grâce à
« repousser ces amendements qui déduisaient logi-
« quement les conséquences du principe initial et ne
« faisaient en somme que les concrétiser, en facilitant
« le jeu du emploi, en donnant à la ferme, à l'usine,
« au magasin, au foyer, tous les moyens sans excep-
« tion de se reconstruire. L'industriel a besoin d'une
« certaine quantité de matières pour la remise en
« marche de son usine. Vous avez décidé que
« seraient assimilés aux dommages causés aux im-
« meubles, admis sous condition expresse de emploi
« au bénéfice des dispositions des articles 4 à 7, les
« dommages causés aux matières premières. Vous
« avez entendu restituer à l'industriel la quantité de
« matières premières nécessaires pour alimenter
« l'usine (2). »

Meubles ou immeubles, la distinction disparaît donc lorsque l'idée de reconstitution intervient, elle

1. M. Klotz, séance du 23 janvier 1917.

2. M. Klotz, séance du 23 janvier 1917.

subsiste cependant en ce qui concerne les modalités d'application.

Si, en effet, dans le passage que nous venons de citer il est parlé de « emploi » aussi bien pour les meubles que pour les immeubles, il n'en n'est pas moins vrai que la nature même des choses implique des traitements différents dans les deux cas, la solution de la difficulté nous paraît se trouver dans le rapprochement des articles 9 et 12.

En effet si l'article 9 fixe les cas dans lesquels les dommages aux meubles sont réparés dans la mesure de la valeur de remplacement, l'article 12 détermine les conditions auxquelles l'indemnité mobilière sera payée en espèces, et ce dernier article assimile au emploi le simple usage commercial, industriel ou agricole.

Et, comme il y a toujours eu et qu'il y aura toujours dans les divers textes qui seront votés par les deux Assemblées, corrélation entre la détermination du montant de l'indemnité et le mode de paiement, nous serons fondés à en conclure qu'en matière mobilière la notion du emploi doit faire place à une notion plus large puisque le simple usage commercial, industriel ou agricole suffit pour que le règlement de l'indemnité ait lieu en espèces.

C'est ce que le rapporteur a appelé l'emploi et que nous appellerons l'affectation à la reconstitution économique.

Si le sinistré veut que la somme qui lui sera allouée soit égale à la valeur actuelle des objets détruits ou enlevés il lui faudra donc « remployer », en ce qui concerne les immeubles, et « employer » en ce qui concerne les meubles, il lui faudra « reconstituer ».

Le remploi c'est donc la « reconstitution » et ce principe s'applique, quoique sous une forme différente, aux meubles aussi bien qu'aux immeubles.

3^o Le système définitivement voté par la Chambre n'avait pas été sans soulever de très fortes objections, c'est ainsi, qu'aussitôt en possession du projet de loi tel qu'il était sorti des délibérations de la Commission, le Comité National d'Action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre avait pris l'initiative de réunir son Conseil Directeur ainsi que ses Commissions législative et technique pour en faire l'étude.

Ce Comité qui, sous l'active présidence de l'éminent doyen de la Faculté de Droit de Paris, a pris une part si active à l'étude de tous les problèmes que soulevait la consécration législative des droits des sinistrés, appelait immédiatement l'attention sur quelques-unes des imperfections du projet et notamment sur :

L'obligation de remploi (art. 4);

Les conditions mêmes de ce remploi (art. 5, 6, 10, 12, 27, 32, § 3);

La subordination du tribunal des dommages de

guerre, qui est une juridiction, à une commission administrative (art. 19, § 2) ;

La réduction à moitié de l'indemnité aux propriétaires de meubles qui n'ont pas d'utilité agricole, commerciale, industrielle, professionnelle ou domestique (art. 11) ;

Les droits conférés à l'Etat de se libérer en faisant procéder lui-même aux travaux de restauration ou en fournissant des matériaux pour la reconstruction (art. 27, § 5) (1).

Malgré quelques améliorations de détail le texte voté par la Chambre ne pouvait donner satisfaction aux droits légitimes des sinistrés, aussi l'activité du Comité National ne se démentit-elle pas, et grâce à ses efforts, lorsque le projet de loi vint en discussion devant le Sénat un grand pas avait été fait dans le sens de la consécration du droit individuel à réparation pour les sinistrés, indépendamment de tout remploi obligatoire.

Ce n'est pas à dire que l'idée même du remploi était écartée, mais elle prenait une forme nouvelle. Reprenant l'idée qui se trouvait déjà dans le rapport déposé par M. Desplas au nom de la Commission nommée par la Chambre des députés, le rapporteur de la loi devant le Sénat, M. Reynald, insistait sur le

1. Paul Delombre, *Les Dommages de Guerre devant le Parlement*. Publications du Comité national d'Action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre.

sens qu'il convenait de donner au mot indemnité.

L'indemnité, c'est la valeur de la pertesubie et c'est à cela que le sinistré a droit dans tous les cas : il possède de ce chef un véritable droit de créance contre l'Etat, il ne saurait donc être question de mettre à sa charge une obligation lorsqu'il se borne à demander le paiement de cette indemnité car il reste strictement dans les termes du droit commun.

Mais l'idée de reconstitution qui avait dominé tout le débat à la Chambre ne pouvait pas être négligée par le Sénat. « Il y avait à tenir compte de ce fait
« qu'il ne s'agit pas seulement d'un certain nombre
« de sinistrés ayant droit à une indemnité mais
« qu'on se trouve en présence de pays entièrement
« ravagés.

« Le sinistré qui reçoit une indemnité représentant
« le dommage causé est souvent dans l'impossibilité
« de reconstituer l'objet disparu. Il en résulterait
« dans les pays envahis un dommage général.

« Il fallait tenir compte en outre de l'élévation des
« prix de sorte qu'en se contentant d'indemnités cal-
« culées comme ci-dessus on ne pouvait pas compter
« sur la reprise d'une vie économique sérieuse (1).

« Nous avons donc voulu donner, non pas seule-
« ment l'indemnité de base, mais par le remploi
« accorder sous le nom de Frais supplémentaires, les

1. Sénat, Séance du 11 décembre 1917, *Journ. off.* du 12 déc., p. 1047.

« sommes nécessaires et suffisantes pour permettre
« la reconstitution (1). »

Nous arrivons ainsi à cette notion du remploi dont la Chambre avait fait une obligation ; tout en refusant d'aller jusque là le rapporteur de la Commission nommée par le Sénat n'en proclame pas moins la nécessité du remploi qu'il considère comme la condition même de la reconstitution économique.

« Le remploi doit donc être calculé de telle sorte
« qu'il mette dans la main du sinistré exactement
« la somme nécessaire pour reconstruire l'im-
« meuble (2). »

Dans quelles conditions la somme nécessaire à cette reconstruction sera-t-elle allouée au sinistré ? laissons encore une fois la parole au rapporteur.

« Nous admettons fort bien que l'on ne donne pas
« les Frais supplémentaires, qu'on n'accorde pas le
« bénéfice du remploi, à ceux qui ne reconstituent pas,
« mais qu'on ne leur dénie pas ce droit antérieur de
« propriété qui exige si nous voulons être d'accord
« avec les principes posés par les premiers articles
« de la loi, qu'on leur remette à titre de compensa-
« tion, d'indemnité « l'équivalence de la perte
subie (3). »

1. *Journ. off.* du 12 déc., 1917, p. 1047.

2. Reynald, Séance Sénat du 11 déc., 1917, *Journ. off.* du 12 déc. 1917 p. 1048.

3. C'était la consécration des principes soutenus par le Comité

Et plus loin, abordant le problème du paiement, le rapporteur établissait la distinction très nette entre celui qui remploie et celui qui ne remploie pas. « Dans « le premier cas seulement (le emploi) les paiements « seront faits, tant en ce qui concerne le titre relatif « à la perte subie qu'en ce qui concerne celui relatif « aux frais supplémentaires, au fur et à mesure de « l'avancement des travaux. »

Pour le Sénat comme pour la Chambre les deux ordres d'idées : fixation de la somme allouée au sinistré et mode de paiement sont donc en relation étroite ; seul, celui qui remploie, qui contribue à la reconstitution économique se voit allouer la somme nécessaire pour reconstruire, en même temps qu'il se voit payer en espèces (1).

National d'Action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre.

« Ce n'est pas seulement une obligation morale qui pèse sur « l'Etat c'est une stricte obligation ; l'Etat est débiteur, le sinistré « est créancier. » — « Le droit à réparation est la représentation au droit de propriété. » (L. Larnaude, conférence faite à l'Ecole des Hautes Etudes sociales F. Alcan éditeur).

« En principe l'évaluation doit être faite en se référant à l'époque « du sinistre. C'est la valeur des biens qui, conformément aux « principes généraux de l'assurance donne la mesure de l'indemnité due aux sinistrés. » — « Toutefois nous voulons que la « reconstitution des forces économiques soit aussi rapide et aussi « complète que possible. » — « Le Comité a admis que dans certains cas pourraient s'ajouter à l'indemnité des primes de cherté » (M. Truchy. *Rapport sur les résolutions adoptées par le Comité*. Publications du Comité National d'Action pour la réparation des dommages causés par la guerre).

1. Le Comité National d'Action pour la réparation des dommages causés par la guerre avait lui-même admis la légitimité

Le système admis par la Commission du Sénat pouvait donc se résumer comme suit :

Droit reconnu à tous les sinistrés de réclamer à l'Etat une indemnité fixée, dans les termes du droit commun, par la valeur de l'objet détruit.

Proclamation de la nécessité de reconstruire et encouragement donné aux sinistrés, pour les inciter à le faire, sous une double forme : attribution des frais supplémentaires de reconstruction et paiement rapide (en dehors de l'avantage résultant de la limitation de la déduction à opérer pour la vétusté, et que nous laisserons de côté comme ne touchant pas directement à l'objet de notre étude).

Le sinistré qui remploie a en effet la faculté d'obtenir des paiements échelonnés au fur et à mesure de ses besoins, tandis que le sinistré qui ne remploie pas attendra dix ans pour être réglé du montant de son indemnité.

Ce remploi que le Sénat encourage par des primes au lieu d'en faire une obligation, sanctionnée par une véritable déchéance, c'est bien toujours, pour lui comme pour la Chambre, le moyen de reconstituer les régions dévastées. « Nous défendons la même cause qui n'est autre que le meilleur emploi des sacrifices consentis par la nation afin de hâter

des distinctions à établir entre les sinistrés pour les modalités du paiement suivant l'emploi éventuel de l'indemnité.

« d'une part, la reconstitution des pays envahis et
« d'autre part le renouveau économique que nous
« désirons pour la France de demain (1).

La question des conditions à remplir pour qu'il y eût emploi, ainsi que de la zone où pourrait se faire ce emploi, furent posés au cours de la séance du 21 décembre 1917.

La Commission du Sénat, plus large que la Chambre n'avait pas inscrit dans son texte l'obligation du emploi en identique et en similaire et admettait que le emploi pouvait avoir lieu « en immeubles
« ayant la même destination que les immeubles détruits ou une destination industrielle, commerciale
« ou agricole dans la commune du dommage ou
« dans un rayon de 50 kilomètres » (Art. 5 Alinéa 9).

C'était donc une très large extension de l'idée du emploi puisque le sinistré avait le droit de donner à son indemnité une affectation immobilière quelconque, l'opération pouvant toujours être admise comme un emploi ; le sinistré avait en outre la faculté de se mouvoir dans un rayon de 50 kilomètres au lieu d'être tenu de reconstruire dans la commune même du dommage ou dans une commune limitrophe.

Il convient de noter au surplus que le terme immeuble est général et englobe les immeubles par

1. Raynald. Sénat, séance du 20 décembre 1917. *Journ. off.*
du 21 déc., p. 1125.

destination aussi bien que les immeubles par nature : tous les outillages constituant des immeubles d'après le texte du projet voté, le sinistré a donc la faculté de remployer, non plus seulement en reconstruisant un immeuble, mais également en créant une exploitation nouvelle. L'achat de matériel pour l'industriel, de bétail pour l'agriculteur, d'outillage pour le commerçant, constitue donc le emploi prévu par le législateur.

Certains ont voulu aller plus loin encore et ont soutenu que le emploi pouvait se faire même en objets mobiliers, un industriel pouvait notamment affecter à l'achat de matières premières l'indemnité allouée pour la reconstitution des immeubles.

Nous croyons que c'est dénaturer la véritable pensée du législateur et que les termes du 9^e alinéa de l'article 5 sont assez formels pour qu'il soit inutile de rechercher dans des discussions souvent obscures une interprétation différente, le emploi de l'indemnité immobilière doit avoir lieu en immeubles.

C'est ainsi qu'à l'appui de la thèse de la liberté absolue du emploi on cite les paroles suivantes de M. Touron : « la Commission, en insérant « dans son texte cette expression « la recons-
« truction d'immeubles ou la reprise de l'exploita-
« tion » a voulu montrer qu'elle n'obligeait pas le
« remployant à reconstituer son capital tel qu'il
« était avant la guerre. Soit un agriculteur chez qui

« tout est détruit. Il plaît demain à cet agriculteur,
« qui remet en marche son exploitation, de ne pas
« employer autant de capitaux en briques et en
« tuiles qu'auparavant, de faire moins de bâtiments
« et de mettre une plus large part de son fonds en
« bétail et en engrais. La Commission entend bien
« lui laisser la liberté d'agir ainsi.

« Il est bien entendu que l'on n'est pas obligé de
« reconstruire les immeubles tels qu'ils étaient. Ce
« que l'on veut c'est que l'agriculteur ou l'industriel
« reste dans son exploitation et pour cela on lui
« laisse la liberté de disposer de ses capitaux non
« pas seulement pour reconstruire des bâtiments
« qui pourraient lui être inutiles mais aussi pour
« racheter des animaux et du matériel. Il ne faut
« pas que l'attributaire soit toujours obligé de
« répartir l'ensemble de ses capitaux dans la même
« proportion qu'ils étaient avant le sinistre entre les
« immeubles et les meubles constituant l'ensemble
« de son exploitation (1). »

Remarquons immédiatement que cette discussion se plaçait après la lecture du dixième alinéa de l'article 5 relatif à une question d'un ordre un peu spécial, le remploi partiel, tandis que des conditions mêmes que devaient remplir le remploi étaient déterminées dans un alinéa précédemment voté.

1. Sénat, séance du 21 décembre 1917, *J. O.* du 22 déc., p. 1142.

La discussion ne portait donc plus sur les obligations imposées au sinistré désireux de remployer mais, uniquement, sur son droit de n'affecter à la reconstitution que les sommes qui lui étaient allouées en toute propriété ; on ne voulait pas en effet lui imposer l'obligation d'affecter à cette reconstitution les sommes correspondant à la vétusté, et dont l'Etat consentait à faire l'avance, contre paiement d'un intérêt de 3 o/o.

Cette remarque préliminaire nous paraît de nature à diminuer la portée que l'on voudrait donner à ces déclarations, mais nous ferons observer en outre que si l'on supprimait le seul mot « engrais » qui a pu fort bien dépasser sa pensée, au cours d'une improvisation, les explications de M. Tournon concordent parfaitement avec la thèse que nous soutenons ; le membre de phrase final notamment est caractéristique : « les immeubles et les meubles constituant l'ensemble de son exploitation », les meubles mis sur le même pied que les immeubles et qui constituent une exploitation ce sont les outillages et non les matières premières ou les marchandises. Cette interprétation offre au surplus l'avantage de ne pas contredire un texte formel déjà voté par le Sénat.

Concluons donc que pour le Sénat le remploi c'est l'affectation de l'indemnité à la reconstitution d'immeubles ayant une destination industrielle, commerciale ou agricole dans la commune du dommage ou

dans un rayon de 50 kilomètres. C'est donc l'extension du système admis par la Chambre mais c'est toujours l'application du même principe, la « reconstitution » qui est la base de la notion du remploi.

La détermination de la valeur à adopter pour les meubles faisait l'objet de l'article 10 du texte proposé par la Commission, texte qui fut voté sans discussion au cours de la séance du 21 déc. 1917 et dont le troisième alinéa était rédigé comme suit :
« toutefois, sous condition de la reprise de l'exploitation, les bestiaux ainsi que les engrais, récoltes et produits divers destinés à la remise en culture, à l'ensemencement des terres et à la nourriture des animaux d'une exploitation jusqu'à la prochaine récolte sont évalués d'après la valeur de remplacement au jour de l'évaluation. Sous la même condition il en est de même des approvisionnements et matières premières indispensables à une exploitation industrielle, dans la mesure des quantités nécessaires à la remise en marche normale et à la fabrication pendant une période maxima de trois mois, ainsi que des produits en cours de fabrication et des objets servant à l'exercice d'une profession. »

La condition mise à l'attribution de la valeur de remplacement, c'est la « reprise de l'exploitation ». Cette expression n'est pas nouvelle, nous l'avons rencontrée dans l'article 12 du texte voté par la

Chambre et le rapport de M. Desplas nous apprend que ces termes désignent « la remise en mouvement « de l'exploitation qui comprend d'autres objets (que « la reconstitution de l'outillage) et d'autres dépenses (1). »

Nous pourrions donc en conclure que le Sénat a purement et simplement adopté le système de la Chambre et que le sinistré qui voudra bénéficier de l'attribution des frais supplémentaires pour ses dommages mobiliers devra affecter son indemnité à des dépenses se rattachant à la remise en mouvement de l'exploitation, c'est-à-dire à la reconstitution.

Pour les meubles comme pour les immeubles c'est donc l'idée de reconstitution qui s'est imposée au législateur, c'est la consécration du principe que l'allocation des frais supplémentaires de reconstitution est subordonnée :

En matière immobilière, à la reconstitution d'une exploitation.

En matière mobilière, à la reprise de l'exploitation et nous savons que ces derniers termes doivent être pris dans le sens le plus large, remployer ou plutôt employer l'indemnité mobilière c'est l'affecter aux dépenses que comporte la mise en mouvement de l'exploitation.

1. Rapport Desplas, p. 214.

Nous restons ainsi dans la logique du système admis par le Sénat : le droit commun c'est la fixation de l'indemnité d'après le montant de la perte subie ; au contraire, pour que le sinistré soit en droit de prétendre à la valeur de remplacement, il est indispensable qu'il y ait reconstitution. Seules, les modalités de cette reconstitution varieront suivant qu'il s'agit de meubles ou d'immeubles.

En vain voudrait-on, pour soutenir que la conception du remploi telle que nous venons de l'analyser, n'a pas été admise par le Sénat, faire appel aux débats qui se sont déroulés devant cette assemblée. A aucun moment la question n'a été discutée d'une façon spéciale et la seule opinion que l'on puisse invoquer à l'encontre de notre thèse est celle émise par M. Touron au cours de la discussion générale.

Pour bien saisir la portée des déclarations de M. Touron et les situer à leur plan exact, il convient de rappeler succinctement, quoique la question sorte un peu de notre sujet, les raisons qui motivaient l'intervention de M. Touron dans la discussion générale.

Il s'agissait de faire écarter par le Sénat le principe du remploi obligatoire qui gardait, la suite des débats devait le démontrer, de très nombreux partisans à la Chambre et, pour cela, de présenter le différend qui séparait les deux Assemblées comme n'ayant qu'une portée insignifiante.

Pour arriver à son but M. Tournon, qui avait fait introduire dans la loi la classification des dommages en catégories, fit valoir que la question du remploi pouvait se poser pour les biens compris dans la troisième catégorie (immeubles), mais qu'elle ne pouvait se poser pour les objets classés dans les deux premières catégories et il raisonnait ainsi : « En première catégorie il ne peut être question « d'obligation de remploi : qu'est-ce en effet que le « remploi d'une réquisition en nature ou d'une ré- « quisition en espèces. » Rappelons seulement que la première catégorie comprenant toutes les réquisitions, on sera appelé à y faire figurer les machines et outillages réquisitionnés, les poutrelles en fer retirées de constructions métalliques et réquisitionnées comme mitraille, etc., soutiendra-t-on que ces immeubles par destination (machines) ou même par nature (poutrelles) échappent à la conception du remploi parce que réquisitionnés ?

On devrait d'ailleurs conclure de l'argumentation de M. Tournon que ces réquisitions comportaient pour l'Etat l'obligation d'en rembourser le montant immédiatement et sans aucune justification d'emploi ou de remploi. Il n'en est rien. Aux termes de l'article 42 voté par le Sénat le paiement en espèces doit se faire au fur et à mesure des justifications d'emploi.

Pour la deuxième catégorie, M. Tournon est plus

catégorique encore : « Il n'y a qu'à les payer sans
« qu'il puisse être question d'obligation de emploi ;
« et des sénateurs ajoutent : ce sont des réquisitions !
« c'est évident ! (1). »

Soutiendra-t-on que les dommages de deuxième
catégorie vont être remboursés sans justification ?
C'est contraire aux dispositions formelles du texte
proposé par la Commission et adopté par le Sénat et
à l'intention manifestée à diverses reprises dans les
deux Assemblées de ne rien verser qu'au fur et à
mesure des besoins de la reconstitution.

Et M. Touron ajoute : « c'est évident. Pas d'obli-
« gation de emploi possible, vous ne pouvez deman-
« der à un cultivateur de racheter sa récolte » (1). C'est
l'évidence même, mais nous avons montré déjà com-
bien était large la conception du emploi, de l'« em-
ploi » a dit M. Desplas, en matière mobilière.

M. Touron, menant sa discussion dans une pensée
et vers un but bien déterminé, se plaçait uniquement
sur le terrain de l'« obligation » et il entendait éta-
blir que cette « obligation » ne pouvant jouer dans
tous les cas ne devait jouer dans aucun sous peine
de créer des inégalités entre les sinistrés. Il ne nous
semble donc pas possible de rechercher dans cette
partie du débat où aucun contradicteur ne se pré-
sentait d'ailleurs, l'intention du législateur et d'en

1. Sénat, Séance du 13 décembre 1917, *J.off.* du 14 déc., p. 1062.

déduire que le Sénat a rejeté le système admis par la Chambre, celui de la « reconstitution » donnée comme base : à l'attribution même de l'indemnité disait la Chambre, à l'allocation des frais supplémentaires disait le Sénat.

Nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir sur cette question dans le cours de cette étude.

4° Lorsque le texte voté par le Sénat vint de nouveau devant la Chambre, celle-ci se trouvait saisie d'un rapport où sa Commission concluait au maintien de l'obligation du emploi. Nous n'entrerons pas ici dans le détail de cette controverse qui sort de l'objet de notre étude, mais nous retiendrons la définition du emploi donnée par le rapporteur : « le « emploi c'est la reconstitution. Effectuer le rem-
« ploi c'est donner aux capitaux provenant de l'in-
« demnité une activité productrice dans les régions « dévastées » (1).

En effet, la conception du emploi s'est singulièrement élargie depuis l'époque des premiers votes émis par la Chambre ; il ne s'agit plus aujourd'hui de emploi en identique ou en similaire dans la commune du dommage ou les communes limitrophes (art. 5, alinéa 6 ancien), d'obligation imposée au bénéficiaire de l'indemnité de l'employer en

1. Eymond, Ch. des députés, séance du 17 déc. 1918, *J.off.* du 18 déc., p. 3415.

reconstituant la « chose détruite » (Rapport de M. Desplas).

La Commission maintient évidemment le principe du remploi sur place (dans un certain rayon tout au moins) en faisant ressortir une fois de plus que le remploi c'est la reconstitution, « effectuer le « remploi c'est créer à la place de la valeur anéantie « une valeur analogue en rendant aux capitaux provenant de l'indemnité l'activité productive qu'ils « avaient avant le désastre » (1), mais indique que son but a été de : « favoriser la reconstitution par « une entière liberté laissée au sinistré pour le choix « de son industrie, pour l'option sur le mode de « remploi. Nous lui demandons seulement de donner à l'indemnité qui lui sera remise un emploi « industriel, agricole ou commercial c'est-à-dire de « l'employer, suivant une formule qui devient courante, à participer à l'œuvre de reconstitution » (2).

Aucune distinction n'est faite par la Commission entre les meubles et les immeubles et les définitions très larges données par le rapporteur peuvent s'appliquer indifféremment aux deux catégories de biens ; c'est la reconstitution seule qui entraîne pour l'Etat l'obligation de fixer le montant de l'indemnité :

1. Rapport de M. Eymond, *J. off.* annexe au P. V. du 27 sept. 1918, p. 28.

2. Eymond, séance du 24 décembre 1918, *J. off.* du 25 déc., p. 3.548.

d'après les frais nécessaires pour la reconstruction (pour les immeubles), d'après la valeur de remplacement (pour les meubles).

Nous laisserons de côté la plus grande partie de la discussion longue et touffue, pénible parfois, où se heurtaient les arguments des partisans et des adversaires du remploi obligatoire, nous relèverons seulement les quelques points qui nous paraissent fournir des éclaircissements complémentaires sur les questions traitées au cours de cette étude.

Un débat très intéressant s'ouvrit devant la Chambre le 21 janvier 1919 à propos d'un amendement de M. Marin proposant d'accorder la valeur de remplacement pour tous les meubles sans distinction.

Le rapporteur faisait ressortir qu'il convenait d'établir une distinction : « entre le cas où les meubles « sont remplacés et celui où il n'y a pas de remploi. « Lorsque le sinistré ne remploie pas on ne peut « aller jusqu'à lui payer la valeur de remplacement, « ce serait lui accorder un bénéfice injustifié » (1) et proposait la rédaction suivante :

« Les frais supplémentaires seront en outre accordés, en cas de remploi, pour les meubles compris « dans les catégories suivantes : 1° l'outillage ; 2° les « matières premières. »

1. Ch. des députés, séance du 21 janvier 1919, p. 118.

Le rapporteur ajoutait : « voilà bien des cas où les sinistrés sont tenus de remployer », et plus loin, « ainsi dans tous les cas où le sinistré procède au remplacement des objets mobiliers le paiement est effectué non point d'après la perte subie, mais d'après la valeur de remplacement ». C'était, cette fois, la consécration de la théorie du remploi en matière mobilière ; ce texte n'a pas été soumis au vote, mais la suite des débats montre bien qu'il répondait à la volonté très nette de la Chambre.

M. Marin, l'un des principaux adversaires du remploi obligatoire, intervenant de nouveau pour soutenir son amendement se déclarait d'accord avec le rapporteur sur le principe même du remploi : « Je ne m'oppose pas à ce que vous indiquiez que c'est en cas de remploi qu'on aura la valeur de remplacement puisque je suis sûr que, pratiquement, le remploi sera toujours effectué, mais ce que je désire c'est que ce soit un principe absolu et non pas un principe tempéré par des exceptions. Il faut que quand il y aura remplacement tous les meubles, quels qu'ils soient, soient payés à leur valeur de remplacement (1). »

Le président de la Commission intervenant à son tour dans le débat exposait le problème en termes précis : « Nous avons posé à la base même de la loi

1. Ch. des députés, séance du 21 janv. 1919, *J. off.* du 22 janv., p. 119.

« l'idée qu'en matières d'immeubles on donne la
« perte subie à ceux qui ne remploient pas et la
« perte subie plus les frais supplémentaires à ceux
« qui remploient. La question très simple qui se
« pose est de savoir si la Chambre veut faire à pro-
« pos des meubles ce qu'elle a fait à propos des
« immeubles, ou si elle veut faire davantage puisque
« d'après l'amendement de M. Marin la valeur de
« remplacement serait, qu'il y ait ou non emploi,
« donnée aux sinistrés.

« Je crois que nous pourrions nous présenter
« devant eux en disant que si nous payons le prix
« de reconstitution toutes les fois que les meubles
« sont remplacés nous aurons véritablement fait
« tout ce qui est équitable. »

Le ministre des régions libérées déclarait à son
tour : « Il est entendu que la question ne se pose pas
« de la même façon pour les meubles que pour les
« immeubles. En cours de discussion est apparue la
« nécessité de donner, même pour les meubles, la va-
« leur de remplacement dans la mesure où il en est
« fait emploi (1). »

Sentant que l'opinion de la Chambre était faite,
M. Marin rédige, de concert avec M. Basly, un nou-
vel amendement ainsi conçu : « Les dommages cau-
« sés dans les biens meubles sont réparés suivant la

1. Ch. des députés, séance du 21 janvier 1919, *J. off.* du 22 jan-
vier, p. 127.

« valeur de remplacement, en cas de emploi, dans
« les conditions générales du emploi pour les im-
« meubles. »

C'est donc l'unanimité de la Chambre faite sur cette question de emploi puisque l'amendement de M. Marin ne différerait du texte proposé par la Commission que par la suppression des restrictions, notamment au sujet du stock de matières premières donnant droit à la valeur de remplacement.

Au cours de cette même séance, le ministre déclarait encore : « Le principe essentiel que nous avons
« inscrit dans la loi c'est de rendre le emploi aussi
« attrayant que possible et, en dehors du emploi,
« de ne pas dépasser dans la réparation une limite
« qui dépasserait les règles du droit commun en
« matières de réparation de dommages (1). »

Après le vote et sur une question qui lui était posée par M. Basly, le ministre déclare à nouveau :
« Pour la question des meubles pour laquelle il y
« aura emploi, valeur de remplacement. Pour ceux
« que, dans sa libre volonté, l'indemnitaire n'aura
« pas remplacés, valeur d'avant-guerre. »

Voilà donc une question, celle de la valeur du remplacement pour les meubles, qui revient pour la deuxième fois devant la Chambre et les divers orateurs développent leur idée de telle manière

1. Ch. des députés, séance 21 janv. 1919, *J. off.*, du 22 janvier, p. 128.

que la volonté du législateur est dégagée avec la dernière évidence.

Pour les meubles comme pour les immeubles l'attribution de la valeur de remplacement, des frais supplémentaires, n'est qu'une conséquence de la reconstitution dont la nécessité a constamment inspiré le législateur.

5° Cette question qui avait échappé à la Commission du Sénat lors des premiers débats ne paraît pas avoir davantage retenu son attention lorsque le nouveau texte voté par la Chambre lui fut soumis.

M. Reynald, rapporteur, au cours de l'exposé général présenté dans la séance du 25 mars 1919 affirme bien que « pour les meubles il n'y a pas de remploi possible », mais de même que M. Touron, il en donne pour raison : « on ne peut demander à un industriel de reconstituer les produits qu'il avait fabriqués à seule fin de les vendre. »

Mais peut-être le rapporteur n'avait-il en vue, lors qu'il affirmait avec une telle force que la notion du remploi est étrangère à la question des meubles, que le cas où ces meubles ne sont indemnisés que dans la mesure de la perte subie. Ce qui tendrait à le faire croire, c'est une des phrases prononcées par lui au cours de la discussion générale : « En matière mobilière il faut considérer que la reconstitution du fonds de roulement, que l'extinction du passif, que

« toutes ces opérations qui sont normales, nécessaires, absolument indispensables en matière industrielle ou commerciale doivent être faites et qu'elles justifient l'utilisation de l'indemnité en dehors de toute idée de emploi. » Ensuite de quoi il ajoute : « C'est donc le montant de la perte subie qui est payée pour les meubles. »

Tout ce passage ne se réfère-t-il pas plutôt au réinvestissement qui consiste précisément dans la faculté donnée au sinistré de toucher immédiatement le montant de la perte subie s'il consacre son indemnité à régler ses engagements ou plus généralement à un usage agricole, industriel ou commercial ou à l'exercice d'une profession ». Nous retrouverons d'ailleurs cette même confusion à propos d'une intervention de M. Tournon dans la séance du 17 avril 1919.

Quelques instants plus tard d'ailleurs le rapporteur, après avoir précisé que les meubles ne donnaient droit qu'à la perte subie, ajoute : « Mais une exception est faite pour diverses catégories de meubles (marchandises, matières premières) parce qu'il est indispensable que ces meubles soient reconstitués le plus rapidement possible. C'est la condition même de la reprise de la vie économique... C'est dans ces cas seulement que nous donnons au lieu du montant de la perte subie le prix de reconstitution ou même de remplacement. » C'est précisément la théorie de la Chambre !

Dans ces conditions, et les débats ne fournissant aucun éclaircissement complémentaire, il ne nous paraît pas contestable que le système sorti des délibérations de la Chambre des députés a été adopté au moins implicitement par le Sénat qui avait bien le droit de le rejeter mais à la condition de le dire formellement, et autrement que par une simple phrase du rapporteur qu'il est d'ailleurs nécessaire d'interpréter.

Rappelons, pour la clarté de l'exposition, que ce système peut, écartant tout ce qui se rattache à la question de l'« obligation » restée en dehors de notre exposé, se résumer comme suit :

En matière immobilière l'attribution des frais supplémentaires est subordonnée au remploi (art. 4) et le remploi c'est la reconstitution qui peut se faire en immeubles ayant la même destination ou une destination industrielle, commerciale ou agricole (art. 5, alinéa 8).

En matière mobilière l'allocation des frais supplémentaires est limitée à certains cas déterminés (art. 10, § 4) et subordonnée au « remplacement » ou plus généralement à l'« emploi » c'est-à-dire à l'affectation de l'indemnité soit au remplacement des objets mobiliers (cas des meubles), soit à la reprise de l'exploitation ou de la profession, soit à un usage industriel commercial ou agricole dans les conditions mêmes fixées pour le remploi (en ce qui concerne

l'obligation de respecter le caractère de territorialité du emploi).

De plus, emploi ou remplacement entraînent la même conséquence au point de vue du paiement, celui-ci est effectué au fur et à mesure de l'avancement des travaux de réfection, du règlement des achats de remplacement.

A propos du paiement nous relevons les déclarations suivantes de M. Eymond dans le rapport complémentaire qu'il dépose le 4 avril 1919 : « Il est « naturel que les fonds disponibles soient attribués « d'abord à ceux qui se proposent de les affecter à « l'œuvre nationale de reconstruction. La Commis- « sion vous propose de décider que les sinistrés qui « renoncent à cette entreprise laborieuse recevront « la valeur intégrale de la perte subie en un titre « portant intérêt à 5 o/o (1). » C'est bien la même idée que nous avons vu apparaître plusieurs fois : le paiement en espèces ne doit avoir lieu que pour encourager la reconstitution.

Ces deux idées du paiement et de la reconstitution ou du emploi (les deux termes sont souvent employés comme synonymes) sont à tel point inséparables que dans la séance du 11 avril M. A. Lefèvre s'étant élevé contre le principe du paiement d'acomptes qui, croyait-il, profiterait aux gros industriels s'établissant en

1. Rapport de M. Eymond, p. 7.

dehors des régions dévastées, s'attira cette réplique de M. Marin : « Mais non, puisqu'il s'agit de **rem-
ploi**, c'est complètement inexact (1). »

La séance du Sénat du 17 avril 1919 est marquée par deux nouvelles interventions de M. Touron au sujet de cette question du **emploi**.

Protestant à nouveau contre la conception du **rem-
ploi** appliqué aux meubles, M. Touron faisait valoir que les industriels se trouveraient dans la nécessité d'acquitter leur passif et que cette opération absolu-
ment indispensable pour eux ne constituait cepen-
dant pas un **emploi** et il ajoutait : « nous tenons
« bien à préciser à cet égard que c'est pour cela que
« nous avons surtout protesté contre l'application de
« l'idée du **emploi** à l'indemnité mobilière ».

Si l'on s'en tenait à cette partie du discours de M. Touron, il faudrait évidemment en déduire que dans sa pensée la notion du **emploi** ne peut se concilier avec le principe de l'indemnité mobilière, il nous resterait dans cette hypothèse à nous demander à quel point une opinion émise ainsi, accidentellement peut-on dire au cours d'un débat, peut modifier un système qui, nous l'avons vu, a été adopté par l'autre Assemblée après une discussion approfondie et qui est inscrit dans un texte voté sans modification par le Sénat.

1. *J. off.*, du 12 avril 1921, p. 1888.

Mais la suite du discours de M. Tournon va nous montrer que l'honorable sénateur pouvait très bien avoir en vue non pas la partie de l'indemnité mobilière qui donne exceptionnellement droit à l'allocation des frais supplémentaires, mais l'ensemble de cette indemnité qui, il est bon de le rappeler, est en principe déterminée par la perte subie; ce n'est en effet que par voie d'exceptions que le législateur a introduit la notion des frais supplémentaires, du « remploi » en matière mobilière.

« D'autre part, maintenant que l'article 46 a donné
« du réinvestissement une définition très large, je
« crois que sur ce point il ne peut y avoir de diffi-
« culté d'interprétation car, sûrement, un commer-
« çant ou un industriel qui paye un passif fait de ses
« fonds un usage commercial ou industriel.

« Dans ces conditions le deuxième paragraphe de
« l'article 13 n'est plus très nocif et c'était en effet
« au point de vue de l'harmonie et de la contexture
« générale de la loi que nous formulions des réserves
« plutôt qu'au point de vue des conséquences
« fâcheuses qu'il ne saurait avoir étant donné que
« l'article 8 auquel il renvoie se réfère lui-même
« à l'article 45 et que nous aboutissons toujours à la
« possibilité évidente de réinvestir. »

Quelques instants plus tard, au sujet de l'amendement à l'article 44 dont il va être question, M. Tournon reproche à son auteur, M. Forgeot, de n'avoir pas vu

que la liberté que cet amendement voulait consacrer pour les meubles était inscrite dans l'article 45. Or cet article 45 vise le cas du réinvestissement, le cas par conséquent où le sinistré a droit à la perte subie à l'exclusion de tous frais supplémentaires.

La confusion est évidente entre l'article 13 qui détermine les cas exceptionnels dans lesquels les dommages aux meubles donnent droit à l'allocation de frais supplémentaires et l'article 46 qui se réfère au réinvestissement.

Plus loin, revenant sur un argument dont nous avons déjà montré le peu de poids, M. Tournon fait l'observation suivante : « Le troisième alinéa de l'article 13 a un inconvénient énorme, c'est qu'il méconnaît d'une façon absolue le système des catégories qui avait été adopté pour bien des raisons, mais surtout pour permettre de ne parler du fameux emploi que pour la catégorie des biens immeubles. Il reste bien entendu, M. le Ministre, qu'il ne peut être question d'emploi qu'en matière d'immeubles. Un sénateur ajoute : d'immeubles bâtis !!... (1) »

C'est la méconnaissance de toute la conception du emploi qui, en matières d'immeubles, s'applique sans contestation possible à tous les immeubles, spécialement aux immeubles non bâtis et aux immeubles par destination même si ces derniers sont compris dans la première catégorie.

1. *Journ. off.*, du 18 avril 1919, p. 629,

Comment dans ces conditions attacher la valeur de l'affirmation d'un principe à la réponse du ministre : « c'est parfaitement entendu ».

Comment rechercher d'ailleurs à dégager une idée générale de cette discussion en présence de la déclaration que faisait le rapporteur quelques instants plus tard. « La rédaction (celle de l'art. 44 modifié « par un amendement de M. Forgeot) telle qu'elle « nous a été apportée de la Chambre me paraît être « le résultat d'une erreur ou d'un malentendu. Celle « que nous avons donnée à cet article 44 avait un « sens précis, nous avons prévu le remploi pour les « immeubles et le remplacement ou la reconstitution « pour les meubles, et ces termes s'appliquant à l'indemnité immobilière d'une part, et à l'indemnité mobilière de l'autre, comprenaient les diverses « hypothèses de réparation (1). »

Nouvelle intervention de M. Tournon : « Dans la loi « pas de remploi pour les meubles. » La réponse ne vient-elle pas d'être faite par le rapporteur ? non, pas de remploi pour les meubles, car il ne peut être question d'obliger le sinistré à racheter les mêmes meubles ou des meubles analogues, mais remplacement et reconstitution, avec le maximum de liberté pour le sinistré ; c'est le rapporteur lui-même qui vient de faire cette distinction, distinction inscrite

1. *Journ. off.*, du 18 avril 1919, p. 634.

dans le texte de l'article 45 tel qu'il était sorti des délibérations du Sénat (1).

1. Nous croyons pouvoir faire ici un rapprochement avec un passage de l'une des études de M. Larnaude, président du Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre (*La réparation des dommages causés par la guerre. Principe et applications*). Après avoir établi que, en créant des primes de cherté, l'Etat acquerrait le droit d'en contrôler l'emploi, M. Larnaude ajoute : « Peu de personnes « refuseront de subir ce contrôle en présence des avantages pécuniaires considérables dont il sera comme la rançon. » L. Larnaude, *op. cit.*, p. 20.

Cette rançon, c'est précisément le emploi, la reconstitution, avec toutes les obligations qui y sont attachées et qui sont la suite et la conséquence logique et inévitable de l'allocation des « primes de cherté », des frais supplémentaires.

C'est bien là un principe général et il n'existe aucune raison de faire une distinction suivant qu'on se trouve en matière mobilière ou immobilière.

II. — NATURE JURIDIQUE DU REMPLOI

Arrivé au terme de cette analyse des travaux législatifs que nous nous étions proposé de faire, nous allons essayer de dégager du texte même de la loi définitivement votée le 17 avril 1919 la notion du « emploi » et, si nous nous heurtons à des obscurités ou des imprécisions du texte, nous nous reporterons aux travaux parlementaires.

Nous chercherions vainement dans le texte de la loi une définition générale du emploi. Le propre d'une définition générale c'est d'ailleurs de fixer, dans une formule aussi concise que possible, toutes les conséquences que l'on peut tirer du mot ou de la chose définie et le législateur n'étant arrivé que peu à peu à la conception du emploi définitivement consacré par la loi du 17 avril 1919, toute définition qu'il en aurait donnée aurait risqué tout au moins d'être imprécise.

Pour M. Desplas, le emploi c'est « l'obligation imposée au bénéficiaire de l'indemnité de l'em-
« ployer en reconstituant la chose détruite », c'est la

notion du remploi tel qu'il figure dans le premier projet présenté par la Commission, ses deux caractéristiques sont bien l'obligation et la reconstitution de la chose même.

Pour M. Reynald, le remploi c'est l'« affectation de « l'indemnité à la reconstitution des biens disparus ». L'obligation ayant disparu, le remploi c'est le fait même par le sinistré d'affecter l'indemnité à un usage déterminé, et cet usage ce n'est plus la reconstitution de la chose détruite, le Sénat n'ayant pas admis la nécessité du remploi en identique ou en similaire, c'est la reconstitution des biens disparus. La définition s'est élargie en même temps que la notion même du remploi.

Pour M. Eymond, rapporteur du second projet adopté par la Commission de la Chambre des députés, « le remploi c'est la reconstitution. Effectuer le « remploi c'est donner aux capitaux provenant de « l'indemnité une activité productive dans les régions « dévastées ».

Arrêtons-nous un moment à la première partie de cette définition, elle nous paraît résumer à la perfection la pensée du législateur, et définir le principe même du remploi. Le remploi c'est la reconstitution et ce n'est que cela.

Pour s'en convaincre il suffira de rappeler l'évolution qui s'est produite entre le mois de mai 1915, où a été déposé le premier projet du Gouvernement,

et le 17 avril 1919 date du vote de la loi qui constitue ce que l'on a appelé la charte des sinistrés.

Au nom de la solidarité nationale, au nom du droit social nouveau, le Gouvernement et le Parlement proclament d'abord que la seule obligation qui incombe à l'Etat c'est la réparation des dommages subis par les choses, l'individu n'intervenant que comme un simple intermédiaire, chargé de reconstituer la chose détruite.

Pour justifier, aux yeux des partisans de la supériorité du droit de l'individu sur celui de la collectivité, cette conception fort rigoureuse, de par sa nouveauté même dans notre droit, on fait appel à la solidarité nationale mais on fait en même temps ressortir que le recours aux principes communément admis en matière d'indemnité, à la conception du droit individuel, entraînerait cette conséquence que la réparation devrait se faire en conformité des règles du droit commun : le montant de l'indemnité se trouverait donc déterminé par la valeur de l'objet détruit, par la perte subie.

Cette idée est reprise au Sénat qui, proclamant la nécessité de consacrer le droit individuel à réparation, reconnaît en tous les cas au sinistré un droit de créance contre l'Etat et fixe l'indemnité due par l'Etat en tout état de cause à la valeur de l'objet détruit : c'est le « droit » à l'indemnité calculée conformément aux principes de droit commun.

L'allocation des frais supplémentaires c'est le seul moyen de favoriser la restauration des régions dévastées étant donné la hausse des prix qu'il était d'ores et déjà aisé de prévoir, ce sera donc la prime accordée pour faciliter cette reconstitution et exclusivement dans ce but. Pas de frais supplémentaires, par conséquent pas de prime, et on se demande d'ailleurs ce qui pourrait la motiver, dans tous les cas où il n'y a pas reconstitution.

Cette prime n'est pas le seul avantage accordé à celui qui reconstitue : à la différence du sinistré qui se borne à demander l'indemnisation du dommage subi, celui qui reconstitue pourra toucher en espèces la somme qui lui est allouée.

Il n'est pas et il ne peut pas être question, dans la logique du système, d'une distinction quelconque à établir entre les meubles et les immeubles : reconstituer c'est en effet pour le législateur permettre aux régions dévastées de retrouver leur prospérité d'avant guerre, c'est pour reprendre les termes de la définition de M. Eymond, « donner aux capitaux provenant de l'indemnité une activité productive dans les « régions libérées ».

Or, cela a été démontré à la Chambre, la reconstitution n'aurait pas été assurée si le législateur s'était contenté de donner à l'industriel, au commerçant, à l'agriculteur les moyens de rétablir le « fonds » sans les mettre à même de faire tourner les machines,

de constituer le stock de marchandises indispensables, d'attendre et de préparer la prochaine récolte.

Il nous reste à déterminer les conditions à remplir pour qu'il ait reconstitution.

Il nous faudra pour cela nous reporter d'une part aux articles de la loi où il est question du emploi pour les immeubles, du remplacement pour les meubles ; d'autre part à ceux qui traitent des modalités du paiement de l'indemnité. Nous avons vu en effet que le législateur avait lié les deux questions et il ne pouvait en être autrement puisque la première condition pour reconstituer c'est de disposer des capitaux nécessaires.

Pour faire cette étude il nous faudra distinguer les meubles des immeubles, cette distinction a toujours été faite par le législateur aussi bien au cours des discussions que dans le texte de la loi (nous rappelons qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 17 avril 1919 les outillages, accessoires ou animaux sont réputés immeubles sans qu'il y ait à examiner la question de propriété).

Les conditions dans lesquelles doit se faire la reconstitution pour donner lieu à l'allocation des frais supplémentaires sont déterminées pour les immeubles par l'alinéa 8 de l'article 5 : « le emploi
« a lieu en immeubles ayant la même destination
« que les immeubles détruits ou une destination
« immobilière, industrielle, commerciale, ou agricole

« dans la commune du dommage ou dans un rayon
« de 50 kilomètres sans sortir de la zone dévastée. »

En présence d'un texte aussi clair et aussi formel il nous semble inutile de rechercher si les déclarations de certains membres du Sénat ou de la Chambre des députés contredisent le principe contenu dans cet article : le remploi de l'indemnité immobilière ne peut avoir lieu qu'en immeubles. Nous avons démontré d'ailleurs que les déclarations dont les partisans de la liberté absolue du remploi voulaient tirer argument n'avaient pas la portée qu'on leur prêtait.

On rechercherait vainement à tirer argument contre notre thèse des dispositions du paragraphe 11 du même article ainsi conçu : « le remploi est considéré
« comme totalement effectué si l'attributaire a affecté
« à la reconstruction d'immeubles ou à la recons-
« titution d'une exploitation une somme égale au
« montant de l'indemnité à lui attribuée en toute
« propriété. »

Ce texte vise une hypothèse très spéciale, celle du sinistré qui ne veut pas utiliser les avances que l'Etat est disposé à lui consentir à concurrence de la somme déduite du montant de l'indemnité comme correspondant à la vétusté, ce serait lui donner une portée que rien ne justifie que de lui faire régler une question de principe déjà tranchée par un texte formel.

Le titre du paiement ne nous fournit et ne pouvait

nous fournir aucune indication complémentaire, l'article 44 se borne à faire du remploi la condition nécessaire et suffisante des versements en espèces auxquels le sinistré a droit au fur et à mesure de la justification des travaux exécutés. C'est donc bien la reconstitution qui est la condition du traitement de faveur accordé par la loi sous la forme d'un paiement en espèces du montant de l'indemnité.

Nous avons vu au surplus au cours de notre étude des débats parlementaires que la plus grande liberté devait être laissée aux sinistrés pour les conditions du remploi ; ce principe a été rappelé par le Comité consultatif des dommages de guerre dans un avis du 17 juillet 1919 (1) et l'administration en a fait de nombreuses applications en admettant notamment comme opérations de remploi la mise en valeur de pâturages, achat de bétail (2), l'acquisition de matériel de culture (3), en reconnaissant au sinistré le droit soit de fractionner son indemnité en plusieurs opérations de remploi (4), soit de fusionner pour ne reconstituer qu'une seule exploitation (5).

Abordant maintenant les conditions à remplir pour qu'il y ait lieu à l'allocation des frais supplémentaires pour les meubles, nous nous trouvons en

1. *Bull. de Lég. et de Jur. du dép. du Nord*, vol. I, p. 157.

1. Réponse à une question écrite, *J. Off.* du 10 août 1920.

3. Réponse à une question écrite, *J. Off.* du 15 avril 1921.

4. Réponses à des questions écrites du 19 mai 1920.

5. Réponses à des questions écrites du 19 mai 1920.

présence de l'article 13 ainsi conçu : « Les frais supplémentaires représentant la différence entre la perte subie et la valeur de remplacement calculée en tenant compte, soit du prix de remplacement, si celui-ci a été dûment effectué, soit de la valeur de remplacement au jour de l'évaluation s'il n'est pas encore réalisé, sont en outre accordés pour les biens meubles compris dans les catégories suivantes... »

A nous en tenir à ce texte, et c'est en somme ici qu'est le siège de la matière, pour qu'il y ait frais supplémentaires, il faut qu'il y ait remplacement, c'est en effet la somme dépensée qui détermine le montant de l'indemnité et c'est seulement dans le cas où le remplacement n'est pas « encore » effectué que l'on en est réduit à l'évaluation forfaitaire.

C'est également dans ce sens que se prononce l'article 44 relatif au paiement. La rédaction de la première partie de cet article ayant été complètement bouleversée par l'amendement malheureux de M. Forgeot, nous allons donner tout d'abord le texte même arrêté par le Sénat au cours de la deuxième discussion : « Si l'attributaire procède soit au remploi en ce qui concerne les immeubles dans les conditions prévues aux articles 4 et 5, soit au remplacement ou à la reconstitution des biens meubles il a droit... au paiement en espèces... au fur et à mesure de la justification des travaux exécutés ou

« des achats effectués, dans les conditions prévues
« au paragraphe précédent. »

Le versement en espèces est donc bien, comme l'allocation des frais supplémentaires, la conséquence et la suite du remplacement et de la reconstitution : et ceci nous semble d'autant plus concluant que cette rédaction, où il est formellement question de remplacement ou de reconstitution pour les meubles, est l'œuvre du Sénat et que ce sont les interventions répétées de l'un des membres qui ont eu la plus grande part à la rédaction de la loi dans cette assemblée, qui sont constamment invoquées par les adversaires de la thèse que nous soutenons : le remplacement, la reconstitution sont les conditions nécessaires, indispensables de l'allocation des frais supplémentaires pour les meubles.

Dans la rédaction arrêtée par la Chambre l'article débute comme suit : « Si l'attributaire procède au
« emploi en ce qui concerne, soit les immeubles
« dans les conditions prévues aux articles 4 et 5,
« soit les biens meubles... »

Nous savons que dans la pensée de l'auteur cette nouvelle rédaction était destinée à marquer la volonté de la Chambre de faire bénéficier le sinistré des mêmes facilités pour les meubles que pour les immeubles, à lui permettre de reconstituer sans lui faire une obligation du remplacement des meubles détruits eux-mêmes. Nous ne tirerons donc pas argu-

ment des mots : « Si l'attributaire procède au rem-
« ploi en ce qui concerne, soit les immeubles..., soit
« les meubles. »

Les dispositions des articles 13 et 14 sont donc concordantes : pour bénéficier de l'allocation des frais supplémentaires et du paiement en espèces en ce qui concerne les dommages mobiliers, le sinistré doit remplacer ou reconstituer. C'est l'assimilation complète entre les meubles et les immeubles.

La nécessité d'affecter l'indemnité mobilière à un emploi productif, tout au moins pour les meubles visés aux trois premiers alinéas du paragraphe 4 de l'article 13, a toujours été reconnue par l'administration qui déclare notamment : « l'achat d'une maison ne peut être considéré comme une opération de remplacement de l'indemnité mobilière (1), l'achat d'obligations ne peut être considéré comme un remplacement (2).

Nous avons vu plus haut en quoi consistait l'obligation du remploi, ce qu'était la « reconstitution » pour les immeubles. Il nous reste à nous poser la même question pour les meubles. Qu'est-ce que « remplacer » ? Pour les meubles meublants c'est évidemment racheter d'autrui meubles destinés à remplacer ceux détruits ou enlevés. Mais, pour les autres catégories de meubles, nous avons vu qu'il

1. Réponse à une question écrite, *J. off.* du 24 mai 1921.

2. Réponse à une question écrite, *J. off.* du 29 août 1920.

ne pouvait être question de remployer, de reconstituer en identique ; nous nous trouvons donc contraints de recourir aux travaux préparatoires pour connaître l'intention du législateur.

Au cours des débats il a toujours été procédé par simple négation : en matière mobilière, l'idée de reconstitution n'impose nullement le remplacement même des objets détruits, ce serait aller à l'encontre du but poursuivi qui est de faciliter la tâche des industriels, commerçants et agriculteurs pour la restauration des régions dévastées. Le problème a été traité une seule fois et c'est dans le premier rapport présenté par M. Desplas. Il ne s'agissait pas alors d'allocation de frais supplémentaires puisque la Commission n'en n'avait pas prévu pour les meubles, mais simplement des avantages conférés, au point de vue du paiement de l'indemnité, aux sinistrés qui l'affecteraient à un emploi intéressant la restauration des régions dévastées.

Or, nous avons vu que dans le système définitivement admis par le législateur les deux questions : allocation des frais supplémentaires et avantages au point de vue paiement sont étroitement liées.

Nous serons donc fondés à en conclure que les explications données par le rapporteur s'appliquent ici et nous pourrions admettre avec M. Desplas que le sinistré fera œuvre de reconstitution s'il affecte le montant de son indemnité : « soit à la reprise, à la

« remise en mouvement de l'exploitation qui com-
« porte d'autres objets mobiliers que l'outillage,
« d'autres dépenses ; soit à un usage industriel, com-
« mercial ou agricole ; par exemple, à l'achat de
« matières premières par l'industriel, de marchan-
« dises par le commerçant, de semences par l'agri-
« culteur (rapport de M. Desplas, p. 214) ».

Nous ajouterons, puisque nous avons posé le principe de la territorialité du emploi, que cette affectation de l'indemnité devra intéresser une exploitation située dans la commune du dommage ou dans le rayon de 50 kilomètres prévu par l'article 5.

Cette manière d'envisager le remplacement, la reconstitution, en ce qui concerne les meubles peut d'ailleurs, croyons-nous, s'appuyer sur le troisième alinéa de l'article 43 aux termes duquel : « Un titre
« complémentaire analogue (pour les frais supplémen-
« taires) est délivré pour l'excédent de la valeur de
« remplacement sur le montant de la perte subie en
« ce qui concerne les biens meubles visés aux n° 1 à
« 4 du paragraphe 4 de l'article 13. Pour les meubles
« visés aux trois premiers numéros du dit para-
« graphe (le mobilier de l'habitation se trouve donc
« exclu) la remise du titre complémentaire est subor-
« donnée à la reprise de l'exploitation. »

Il ne peut s'agir là d'une restriction du droit du sinistré à l'allocation des frais supplémentaires ; les conditions mises par le législateur à l'attribution de ces

frais supplémentaires pour les dommages aux meubles sont déterminées par l'article 13 et par l'article 13 seul ; il faut et il suffit que les meubles détruits ou enlevés figurent dans l'une des catégories énumérées à l'article 13 pour être payés à leur valeur de remplacement. Le législateur qui a longuement discuté cette question ne serait pas venu restreindre la portée de ses votes précédents par une disposition qui n'a jamais donné lieu à la moindre observation, à la plus petite discussion.

Nous sera-t-il permis d'en déduire que cette disposition n'a aucun sens ou qu'elle signifie que le législateur a fait sien le système proposé par M. Desplas au nom de la Commission en adoptant le terme même « reprise de l'exploitation » dont celui-ci s'était servi.

Cette interprétation nous paraît corroborée par l'avis du Comité consultatif des dommages de guerre du 17 juillet 1919 aux termes duquel la remise du titre complémentaire représentant les frais supplémentaires est subordonnée à la « reprise de l'exploitation » à laquelle peuvent être assimilées « la « reconstitution d'immeubles ou la reconstitution « d'exploitations ou d'établissements agricoles dans « les conditions prévues par l'article 5 » (1).

L'administration, de son côté, semble admettre que pour les meubles visés aux trois premiers numéros

1. *Bull. de législ. et de Juris. du dép. du Nord.*, vol. 1, p. 153.

du paragraphe 4 de l'article 13 il n'y a pas lieu à l'allocation de frais supplémentaires s'il n'y a pas reconstitution, nous citerons notamment les solutions suivantes du Ministère des régions libérées : « un sinistré dont l'outillage professionnel a été « détruit peut affecter l'indemnité (mobilière par « conséquent) à la reconstitution des biens meubles « énumérés aux trois premiers numéros de l'article 13 « § 4 en reprenant une exploitation commerciale « industrielle ou agricole dans un rayon de « 50 kilomètres » (1) et « l'acquisition d'animaux « réputés meubles, d'engrais, semences... constitue « une opération de reconstitution justifiant le paiement des frais supplémentaires d'une indemnité « mobilière sous réserve que l'exploitation se trouve « dans le périmètre déterminé par l'article 5 (2). »

Cela nous paraît bien être la consécration de la théorie que nous soutenons ; pour qu'il y ait lieu à l'allocation des frais supplémentaires en matière mobilière il est nécessaire que l'indemnité soit affectée à la reconstitution dans la commune du dommage ou dans un rayon de 50 kilomètres (3).

1. Réponse à une question écrite, *J. off.*, 23 avril 1920.

2. Réponse à une question écrite, *J. off.*, 15 avril 1921.

3. En sens contraire, avis du Comité consultatif des dommages de guerre, séance de sous-commission du 8 octobre 1919, : « le « propriétaire d'un outillage peut obtenir les frais supplémentaires de reconstitution en justifiant de la reprise de l'exploitation conformément à l'article 43, § 3 de la loi du 17 avril 1919 « sans être tenu d'observer, pour la réinstallation du dit outillage,

Ajoutons que moyennant le respect de ces deux principes affectation à la reconstitution et territorialité, la plus grande liberté est laissée au sinistré.

« les limites territoriales fixées par l'article 5, § 8 (*Bull. de Lég. et Jur. du dép. du Nord*, vol. I, p. 389). » Faisons observer que dans l'espèce soumise au Comité consultatif il s'agissait d'un outillage mobile dépendant d'un atelier transportable et qu'il eût été difficile dans ces conditions de respecter le caractère de territorialité que doit revêtir le remplacement.

IV. — CONCLUSION

Nous concluerons donc que le législateur a admis : d'une part, que tout sinistré a, de par le fait même du dommage qu'il a subi, un droit de créance contre l'Etat, un droit individuel à se faire indemniser jusqu'à concurrence de la valeur des objets détruits ou enlevés, de la perte subie par conséquent.

D'autre part, que tout sinistré qui s'engage à contribuer à la restauration des régions dévastées en « reconstituant » a droit à l'allocation des frais supplémentaires de reconstruction : sans limitation s'il s'agit d'immeubles ; dans certains cas limitativement déterminés, s'il s'agit de meubles.

Les frais supplémentaires ne sont donc alloués que « pour la reconstitution » et dans la limite même et exclusivement « pour les besoins de cette reconstitution ».

Que la « reconstitution » soit à la base de la notion du remploi, qu'elle en constitue le fondement juridique cela n'a échappé ni aux commentateurs de la loi ni à l'administration qui, à maintes reprises

pour résoudre des cas d'espèces, pour déterminer si telle ou telle opération constituait ou non un remploi a dû remonter au principe, à l'essence du remploi « à la reconstitution ».

C'est ainsi que nous voyons le Comité consultatif des dommages de guerre donner à deux reprises dans sa séance du 17 juillet 1919 comme motifs à ses avis « la reconstitution » des régions dévastées (1).

Le Ministère admet que l'achat de terrains bouleversés par les obus, en vue de les remettre en état de culture et de les exploiter, peut être considéré comme un remploi « puisqu'il s'agit d'une opération « de reconstitution » (2) ; il admet que l'acquisition d'immeubles peut justifier le paiement des frais supplémentaires « si elle constitue l'accessoire inséparable d'une opération principale ayant pour « objet une reconstitution » (3).

Dans la terminologie de la loi les frais supplémentaires étant la suite et la conséquence du « remploi »

1. « Qu'au surplus cette solution est commandée par l'intérêt « général de la reconstitution des régions dévastées, que d'autre « part l'intérêt de la reconstitution des régions dévastées commande de favoriser tous les modes d'emploi de l'indemnité, conformément au texte de la loi et aux intentions des législateurs qui « seraient de nature à favoriser cette reconstitution (séance du « 17 juillet 1919 ». *Bull. de Législ. et de Jurisp. du dép. du Nord*, vol. I, p. 153 et 157.

2. Réponse à une question écrite, *J. off.* du 23 décembre 1920.

3. Réponse à des questions écrites, *J. off.* des 5 mars et 8 avril 1921.

pour les immeubles et du « remplacement » pour les meubles, nous pourrions dire, empruntant nos définitions pour partie à celle déjà donnée par M. Eymond et pour partie à celle de M. Louis Rolland (la loi du 17 avril 1919 et la réparation des dommages causés par les faits de la guerre).

Le remploi c'est la reconstitution : remployer c'est affecter l'indemnité immobilière à reconstituer soit un immeuble, soit une exploitation industrielle, commerciale ou agricole dans une certaine zone des régions dévastées.

Le remplacement c'est la reconstitution : remplacer c'est affecter l'indemnité mobilière à une activité productive ou sociale dans une certaine zone des régions dévastées.

V. — APPLICATIONS

Il nous reste maintenant, pour en terminer avec le but que nous nous sommes assigné, à examiner certains cas d'espèces que nous avons vu se poser et dont la solution nous paraît commandée par le principe même de la « reconstitution » qui constitue l'un des fondements de la loi du 17 avril 1919, par la nature du remploi telle que nous avons tenté de la dégager.

PREMIER CAS

*L'acquisition d'un immeuble constitue-t-elle
un remploi ?*

Pour certains (1) l'adjonction du mot immobilier dans le huitième alinéa de l'article 5 résout la question : le remploi « a lieu en immeubles ayant

1. *La réparation des dommages de guerre* par P. Bayard, Marchall et Godde.

« une destination immobilière », cela signifie que le sinistré pourra employer l'indemnité à un achat d'immeuble (1).

Pour M. Rolland au contraire (2) il faut distinguer, si cette acquisition est de nature à contribuer à la restauration économique et sociale des régions dévastées, elle constitue le emploi prévu par la loi. Ainsi en irait-il, par exemple, pour un commerçant qui, au lieu de reconstruire sa maison détruite, achèterait un immeuble intact ou à peu près intact pour se réinstaller plus vite. L'acquisition serait alors de nature à contribuer à l'œuvre de reconstitution économique. Par contre si l'acquisition de l'immeuble ne sert en rien à la reconstitution économique elle ne peut être considérée comme un emploi.

Nous nous rallierions entièrement à la distinction faite par l'auteur si nous ne croyions pas devoir faire des réserves au sujet de l'expression « restauration sociale ». Cela va-t-il nous obliger à admettre que l'achat de maisons destinées au logement de ses ouvriers et employés constitue pour l'industriel un emploi ou un remplacement ? Nous ne le croyons pas puisque cette affectation de l'indemnité ne contribue nullement à reconstituer soit un immeuble soit une exploitation industrielle, commerciale ou agri-

1. P. Bayard, *op. cit.*, p. 43.

2. L. Rolland, *op. cit.*, p. 49, note.

cole, et qu'elle n'engendre pas une activité productive.

Et cependant l'industriel est bien en droit de considérer cette opération comme se rattachant à la restauration sociale !

Pour nous, le critérium qui permettra de déterminer si l'achat d'un immeuble constitue un emploi ou un remplacement, c'est la relation que l'on pourra établir entre l'achat et la reconstitution des régions dévastées qui est conditionnée elle-même par la reconstitution des entreprises privées. Cet achat sera donc un emploi ou un remplacement s'il se présente comme l'accessoire indispensable de la reconstitution d'une exploitation.

La thèse de l'Administration sur cette question a évolué d'une manière assez sensible. A l'origine le ministère des Régions libérées, s'appuyant sur un avis du Comité consultatif des Dommages de guerre pose le principe que « toute acquisition d'un
« immeuble dans la commune du dommage ou dans
« un rayon de 50 kilomètres sans sortir de la zone
« dévastée présente le caractère d'un emploi et justifie par suite le paiement des frais supplémentaires
« à la condition que cette opération puisse être considérée comme se rattachant à la reconstitution
« des régions dévastées » (1).

1. Dépêche ministérielle (Rég. lib.). *Bull. Rég. lib.*, 2^e année

La difficulté n'était que déplacée puisqu'il était nécessaire de se demander dans quel cas et à quelles conditions cette opération se rattachait à la reconstitution, simple question d'espèce, disait l'administration (1).

En fait, il semble bien que ces réponses de l'Administration étaient trop extensives des droits des sinistrés et que l'avis du Comité consultatif n'avait pas cette portée mais qu'il consacrait plutôt le principe que nous avons repris après M. Rolland : un achat d'immeuble ne peut constituer un emploi que si cette opération contribue à la reconstitution des régions dévastées.

Cette question d'un intérêt pratique considérable a fait l'objet d'une circulaire ministérielle du 4 août 1920 qui, si elle ne constitue pas une modification de la thèse soutenue jusqu'alors par l'Administration, apporte tout au moins des précisions fort utiles et qui, cette fois, consacre le principe qu'il ne peut pas y avoir emploi s'il n'y a pas reconstitution (2). Les termes mêmes de cette circulaire sont ceux d'un

fasc. 5, p. 34. Voir également dans le même sens réponses à des questions écrites : *Journ. off.* des 18 mai et 29 août 1920.

1. En ce sens réponses à des questions écrites *Journ. off.* du 19 juin 1920.

2. Circ. minist. du 4 août 1920. *Bull. dép. de Lég. et de Jus.* (Départ. du Nord.), vol. II, p. 91 : « Il résulte des travaux préparatoires et de la discussion au Parlement de la loi du 17 avril 1919 que l'idée de emploi placée par le législateur à la base « même de la loi ne saurait être dissociée d'une remise en état de

projet de loi déposé sur le bureau de la Chambre des députés le 2 juillet 1920 (1).

A partir de ce moment les réponses faites par le ministre aux questions écrites sont toutes concordantes : l'achat d'un immeuble ne peut constituer un remploi que si l'opération constitue l'accessoire d'une opération principale ayant pour objet une reconstitution immobilière (2).

DEUXIÈME CAS

L'achat de matières premières constitue-t-il un remploi de l'indemnité immobilière ?

Nous nous sommes trop longuement étendu sur cette question au cours de notre analyse des débats pour juger utile d'y revenir. La question nous paraît tranchée d'une façon définitive par le huitième alinéa de l'article 5 : le remploi doit avoir lieu en immeubles.

« l'immeuble endommagé ou, en d'autres termes, d'une contribution matérielle à la réparation des dommages. »

« En conséquence, en matière d'immeuble par nature le remploi « ne peut être considéré comme effectué que si l'indemnité « allouée est employée à des opérations de constructions, de remise en état ou d'améliorations d'immeuble à l'exclusion de « toutes opérations d'achats d'immeuble ne donnant lieu à « aucune opération de reconstitution. »

1. *J. off.* du 2 juillet 1920. Annexe Chambre, n° 1203.

2. Réponse à une question écrite *J. off.* du 8 avril 1921. Même sens *J. off.* du 26 février 1921, 14 janvier 1921, 5 mars 1921. Voir

Cette interprétation est d'ailleurs celle du Comité consultatif des dommages de guerre (1) et du ministère des régions libérées qui, dans une dépêche ministérielle du 5 juillet 1919 (2), précise que le remploi des immeubles ne peut être effectué qu'en immeubles (3), ce terme comprenant non seulement les immeubles par nature mais également les immeubles par destination (4).

également une réponse parue au *J. off.* du 5 mars 1921 aux termes de laquelle : « L'avis du Comité consultatif ne reconnaît comme « emploi que l'acquisition d'immeubles situés dans le périmètre « légal sous la réserve toutefois que les opérations effectuées « puissent être considérées comme se rattachant à la reconstitution des régions dévastées. Cette condition ne se trouve satisfait « faite que si l'acquisition effectuée constitue l'accessoire inséparable d'une opération principale ayant pour objet une « reconstitution immobilière. »

1. Séance du 17 juillet 1919. Présidence de M. Larnaude, doyen de la Faculté de Droit de Paris : « Les Chambres et le gouvernement « ont voulu que les sinistrés disposent, pour l'emploi des indemnités mobilières, de la même liberté que celle qui leur est laissée « pour l'emploi de leurs indemnités immobilières, par l'article 5, « § 8 et 11 de la loi ; qu'à la vérité, en matière immobilière, « ainsi qu'il résulte des textes précités, cette liberté ne va pas « jusqu'à permettre aux sinistrés d'employer en meubles l'indemnité allouée pour les immeubles, le remploi devant avoir lieu en « immeubles (*Bull. de Lég. et Jurispr. du Dép. du Nord*, vol. I, p. 157).

2. *Bull. Lég. Jur.*, vol. I, p. 150.

3. Même sens, réponse à des questions écrites, *J. off.* des 19 mai 1920 et 5 mars 1921.

4. Même sens, réponse à des questions écrites. *J. off.* des 23 déc. 1920 et 15 avril 1921.

TROISIÈME CAS

L'allocation des frais supplémentaires pour les meubles est-elle subordonnée à la reprise de l'exploitation ?

Pour saisir la portée de cette question il convient de déterminer dans quel cas elle peut se poser. Il faut supposer soit un industriel soit un négociant dont l'usine ou le négoce n'ont pas été arrêtés ou ne l'ont été qu'incomplètement par suite de la guerre mais qui possédait des stocks entreposés dans les régions envahies, stocks qui ont été réquisitionnés ou détruits.

D'après une opinion qui a trouvé son expression dans quelques décisions de Commissions cantonales, les frais supplémentaires ne seraient pas dus dans cette hypothèse. Après avoir posé qu'aux termes de l'article 13 les dommages mobiliers ne sont réparés en principe que dans la mesure de la perte subie, et sauf exceptions limitativement déterminées, et que l'allocation des frais supplémentaires ne peut avoir lieu en dehors des conditions prévues par la loi, la Commission conclut : « Attendu qu'aux termes de « l'article 43 le paiement des frais supplémentaires, « lorsqu'ils ont été accordés pour des marchandises « et matières premières, est subordonné à la reprise

« de l'exploitation, qu'il ne peut y avoir reprise que lorsqu'il y a eu interruption... » (1).

Remarquons en passant que l'article 43 parle de la remise du titre mais du non du paiement. Cet article 43, nous avons eu l'occasion de le démontrer, n'a fait que reprendre le terme « reprise d'exploitation » qui se trouvait dans le premier projet présenté à la Chambre et qui ne pouvait avoir la signification qu'on veut lui donner aujourd'hui.

Mais sans insister sur ce point il nous suffira de faire observer que c'est l'article 13, et l'article 13 seulement, qui détermine les cas dans lesquels les dommages subis par les meubles donnent lieu à l'allocation des frais supplémentaires. C'est à propos de la rédaction de cet article 13 que la question du remplacement pour les meubles a été longuement discutée par les deux Assemblées ; comment soutenir que, à l'insu de tous puisqu'aucune discussion ne s'est produite à ce sujet, une restriction supplémentaire des droits des sinistrés serait venue se glisser dans l'article 43.

Cette interprétation du troisième paragraphe de l'article 43 n'est-elle pas d'ailleurs celle de l'administration elle-même ? Interrogé sur la possibilité d'affecter à l'achèvement des travaux d'un immeuble une indemnité mobilière, le ministre des Régions

1. Com. cant. de Lille Est. Séance du 26 novembre 1920 (*Bull. de Lég. et de Jur. du Départ. du Nord*, vol. 2, p. 370).

libérées en réponse à une question écrite déclare que l'exercice de ce droit est limité entre autres par la restriction contenue dans l'article 43, § 3 qui consiste en ce que « les frais supplémentaires de reconstitution doivent être exclusivement affectés à une exploitation située dans la commune du dommage ou dans un rayon de 50 kilomètres sans sortir de la zone dévastée » (1).

La réponse du ministre s'appuyait sur un avis du Comité consultatif des Dommages de guerre qui, loin de considérer cette disposition comme apportant une restriction aux droits des sinistrés tels qu'ils sont déterminés par l'article 13, y voit au contraire une preuve de la volonté du législateur de faciliter la tâche du sinistré en lui laissant une très grande liberté en matière de remploi pour les meubles aussi bien que pour les immeubles (2).

En tous cas jamais l'administration ni la doctrine n'avaient vu dans ce texte autre chose qu'une application des principes déjà posés à l'article 13, une précision complémentaire.

1. Réponse à une question écrite, *J. off.* du 19 juin 1920.

2. Comité consultatif des Dommages de guerre. Séance du 17 juillet 1919 sous la présidence de M. Larnaude, doyen de la Faculté de Droit de Paris : « Les déclarations de M. Forgeot et de M. Desplas à la séance de la Chambre du 11 avril 1919 témoignent de l'intention du législateur de donner un sens très large à cette disposition (art. 43, § 3)... l'attributaire satisfait à cette condition s'il reprend une exploitation commerciale industrielle ou agricole dans le rayon fixé par l'art. 5, § 8 » (*Bull. de Lég. du Dép. du Nord*, vol. I, p. 157).

Une autre considération nous paraît d'ailleurs décisive, elle est tirée du principe de la reconstitution. Nous savons que pour justifier le droit des sinistrés à la valeur de remplacement, pour les matières premières notamment, on a invoqué l'impossibilité pour l'industriel de faire marcher son usine reconstruite s'il lui était impossible de se procurer les matières nécessaires.

Or, parmi les industriels des régions dévastées, les uns transforment la matière première leur appartenant : ils auraient pu à la rigueur s'adresser soit à leurs fournisseurs, soit à leurs banquiers d'avant-guerre et leur demander le crédit nécessaire à l'achat des matières premières. (Reconnaissons d'ailleurs que ce n'eût pas été faciliter la reconstitution économique et qu'il fallait tenir compte des difficultés que rencontreraient les transactions après la guerre et de crise du crédit qui en résulterait. Difficultés que l'on pouvait prévoir déjà mais qui se sont révélées plus grandes encore que l'on n'aurait pu se l'imaginer).

Les autres travaillent à façon c'est-à-dire transforment pour le compte de donneurs d'ordres la matière qui appartient à ces derniers. De toute nécessité pour que leurs usines se trouvent en mesure de marcher il est nécessaire, il est indispensable, que les donneurs d'ordres, les chargeurs pour employer l'expression technique, puissent remplacer

la matière réquisitionnée ou détruite et que cette matière leur soit, par conséquent, payée à sa valeur de remplacement.

C'est donc la nécessité de la restauration des régions dévastées, de la « reconstitution », qui nous impose la solution cherchée : les stocks de matières, qu'ils appartiennent aux industriels des régions libérées eux-mêmes ou à leurs chargeurs, donnent droit à la valeur de remplacement s'ils rentrent dans l'énumération donnée par l'article 13 et il est sans intérêt de rechercher s'il y eu exploitation interrompue ou exploitation reprise.

QUATRIÈME CAS

Quelles conditions doivent remplir les achats pour constituer un remplacement ?

La réponse à cette question nous paraît dictée par la définition même que nous avons donnée du remplacement. Pour pouvoir être admis à ce titre tout achat, ou généralement toute opération faite par le sinistré, doit engendrer une activité productive ou sociale dans une certaine zone des régions dévastées et doit se rattacher à la reconstitution.

Nous sommes ainsi amené à écarter toutes les opérations faites en dehors des régions dévastées dans quelque condition que cesoit et à ne retenir que

celles qui à un titre quelconque ont pu contribuer à la restauration des régions dévastées.

Il sera donc nécessaire et suffisant de rechercher dans quelles conditions s'est exercée l'activité du sinistré depuis la reprise de la vie économique dans les régions dévastées, et à admettre comme remplacement les opérations se rapportant à la reprise de cette vie économique à la condition qu'elles se placent dans la zone fixée par l'article 5 pour le emploi.

* * *

Nous croyons, en terminant, devoir revenir à nouveau sur cette idée de reconstitution que nous avons toujours retrouvée au cours de cette étude et qui s'est imposée à nous.

Les frais supplémentaires ce n'est pas en vertu d'un droit propre que le sinistré doit se les voir attribuer, c'est uniquement parce que ces frais supplémentaires sont la condition même de la reconstitution : nous les attribuerons donc dans tous les cas où les nécessités de la reconstitution nous l'imposeront mais dans ces cas-là seulement.

Vu : le Président de la thèse
LARNAUDE

Vu : le Doyen,
F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL

